الفساد الإداري في العالم العربي

مفهومه و ابعاده المختلفة

د.محمـــد صادق





الفساد الإداري في العالم العربي

مفهومه وأبعاده المختلفة

فهرسة أثناء النشر إعداد إدارة الشئون الفنية - دار الكتب المصرية

إسماعيل، محمد صادق

الفساد الإداري في العالم العربي مفهومه وأبعاده المختلفة / تأليف: محمد صادق إسماعيل

ط1 - القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر

165 ص: 24x17 سم.

الترقيم الدولي: 978-977-722-048-4

1- الفساد الإداري

أ- العنوان

ديوي: 350,956 رقم الإيداع: 2014/24090

الطبعة الأولى

2014



الناشر

المجموعة العربية للتدريب والنشر

8 أ شارع أحمد فخري - مدينة نصر - القاهرة - مصر

تليفاكس: 22759945 - 22739110 (00202)

الموقع الإلكتروني: www.arabgroup.net.eg

E-mail: info@arabgroup.net.eg

elarabgroup@yahoo.com

محمد صادق إسماعيـل

الفساد الإداري في العالم العربي

مفهومه وأبعاده المختلفة

الناشر

المجموعة العربية للتدريب والنشر



2014

بِسْمِ اللـهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَذَا الْبَيْتِ (3) الَّذِي أَطْعَمَهُم مِّن جُوعٍ وَآمَنَهُم مِّنْ خَوْفٍ(4))

صدق اللـه العظيم

(سورة قريش: 3-4)

المحتويات

مقدمة 9

الفصل الأول: مفهوم الفساد الإداري **13**

الفساد لغة 15

الفساد اصطلاحا 16

أنواع الفساد من حيث الحجم 18

1- الفساد الصغير (Minor Corruption) 18

2- الفساد الكبير (Gross Corruption) 18

أنواع الفساد من ناحية الانتشار 19

1- فساد دولي 19

2- فساد محلي 19

آثار الفساد الإداري 19

أثر الفساد الإداري على الإيرادات الحكومية 19

أثر الفساد على النمو الاقتصادي 20

أثر الفساد على مستوى الفقر وتوزيع الدخل 20

الفصل الثاني: أسباب ودوافع الفساد الإداري **21**

1- استغلال السلطة أو الوظيفة 23

2- الرشوة 24

3- الاختلاس 24

4- التحيز والمحاباة (الوساطة) 25

5- الابتزاز 25
6- الهدايا 26
دوافع الفساد الإداري 27
1- الدوافع السياسية للفساد الإداري 27
2- الدوافع الاقتصادية للفساد الإداري 28
3- الدوافع الإدارية للفساد الإداري 28
4- الدوافع الاجتماعية للفساد الإداري 29

الفصل الثالث:

استغلال النفوذ الوظيفي كأحد اشكاليات الفساد الإداري 33

أولاً: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي 35
ثانياً: صور استغلال النفوذ الوظيفي 38
1- الركن المفترض 41
2- الركن المادي 44
3- الركن المعنوي 48
ثالثاً: آليات مجابهة استغلال النفوذ الوظيفي 48

الفصل الرابع: الفساد الإداري في مصر 55

أبرز وقائع الفساد في ظل حكم الرئيس الأسبق حسني مبارك 57
البيئة التشريعية المصرية لمكافحة الفساد الإداري 62
تجريم الرشوة 62
الإعفاء من العقاب 63
تجريم الواسطة 63
تجريم استغلال النفوذ 63
تجريم الكسب غير المشروع 64
اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية 66
السلطات المخولة لهيئة الرقابة الإدارية 66

دور الجهاز المركزي للمحاسبات 72
اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات 73
أولاً: في مجال الرقابة المالية 74
ثانياً: في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء 75
ثالثاً: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية 76

الفصل الخامس: الفساد الإداري في فلسطين 79

الفصل السادس: الفساد الإداري في العراق 91

أولاً: الرشوة 93
ثانياً - اختلاس الأموال العامة 96
ثالثاً - الاتجار بالنفوذ 97
رابعاً: إساءة استغلال الوظائف 97

الفصل السابع: الفساد الإداري في اليمن 99

في الجانب التشريعي 102
وفي جانب الإصلاحات القضائية 103

الفصل الثامن: الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية 109

أولاً: المنطلقات 114
ثانياً: الأهداف 115
ثالثاً: الوسائل 115
رابعاً: الآليات 120

الفصل التاسع: الفساد الإداري في المملكة المغربية 121

أولاً: البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب 123
قوانين الرقابة التشريعية 123

قوانين الرقابة القضائية.. 124
القضاء الإداري.. 124
إصلاح القضاء 124
الوقاية والرقابة الحكومية.. 126
الإصلاح الإداري/ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية 128
قوانين الوقاية و الرقابة المالية.. 129
الآليات الجديدة للضبط.. 135
ثانياً: مؤسسات مكافحة الفساد الإداري.. 136
الرقابة الإدارية والتقنية.. 136
المفتشيات العامة للوزارات.. 138
مراقبة الالتزام بنفقات الدولة 139
الخزينة العامة للمملكة 140
الرقابة القضائية.. 140

الفصل العاشر: الفساد الإداري في ليبيا 141

1- الانحرافات التنظيمية.. 144
2- الانحرافات المالية 144
3- الانحراف الأخلاقي والسلوكي.. 145

الفصل الحادي عشر: دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري 147

أولاً- دور منظمة الشفافية العالمية في مكافحة الفساد 150
ثانياً - اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.. 150
ثالثاً- المعايير الدولية المتضمنة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد........................ 152
المعايير الدولية المؤثرة داخلياً.. 152
المعايير الدولية المؤثرة عالميا لمكافحة الفساد 154

التوصيات 157

مقدمة

تلعب الإدارة دوراً كبيراً في تقدم الدول وتخلفها، فاستغلال الموارد المادية والمعنوية واستثمارها الاستثمار الأمثل يعتمد أساساً على مدى وجود إدارة ذات كفاءة عالية وفاعلة، فهناك العديد من الدول التي تملك الموارد المادية والمعنوية ولكن لافتقارها للإدارة الجيدة والفاعلة أضحت في مصاف الدول المتخلفة، فالإدارة تقوم بتحديد المهام التي يقوم الأفراد بإنجازها وتدفع الوحدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية نحو تحقيق أهدافها، فالدور الأساسي للإدارة هو توجيه المؤسسة أو المنشأة أو الوحدة سواءً كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو عسكرية نحو تحقيق أهدافها بأقل تكلفة وأسرع وقت، أي دون إسراف أو تقصير، فالإدارة هي المسئولة عن تنفيذ سياسات الدولة، ونجاح تلك السياسات والمشروعات في جميع الأنشطة يتوقف أساساً على كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري، ومن هنا نجد أن نجاح خطط التنمية مرتبطة بمستوى كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري، فللإدارة دور مهم وفعّال في تحقيق وتسريع عملية التنمية، فدول العالم الثالث تواجه الكثير من معوقات التنمية ولعل من أهمها الفساد الإداري والذي يحتاج إلى إرادة سياسية لمواجهته والتصدي له ومن ثم القضاء عليه، حتى يمكن أن تحقق أهداف التنمية المنشودة.

وتعد ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، فقد ارتبط وجود هذه الظاهرة بوجود الأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، وهي ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر أو دولة أو ثقافة دون أخرى.

وتتفاوت ظاهرة الفساد من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع وآخر، وبالرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية إلا أن البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة السياسية كالأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية تشجع على بروز ظاهرة الفساد وتغلغلها أكثر من أي نظام آخر، بينما يقل حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أسس من احترام حقوق الإنسان وحرياته العامة وعلى الشفافية والمسائلة وسيادة القانون.

وبالرغم من أن الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات إلا أنه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد بين شعب وآخر تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما تختلف النظرة إلى هذه الظاهرة باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها وذلك ما بين رؤية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

وربما يكون الفساد أكبر المشكلات العالمية التي تجمع المؤسسات المحلية والدولية على اعتبارها العقبة الرئيسة أمام الإصلاح والتنمية والاستثمار الصحيح وسببا مهما لتنامي أعمال المخدرات والمافيات، ورغم أن معظم الحكومات والقيادات السياسية تعلن أن برنامجها هو مكافحة الفساد، فإنه (الفساد) يظل عمليا غائبا عن برامج الحكومات والمؤسسات المختلفة، ذلك أن القضاء على الفساد ليس قرارا يتخذ، ولكنه منظومة من الأعمال والإصلاحات وإعادة بناء لأنظمة المجتمعات والدول التعليمية والاجتماعية والإدارية والوطنية.

إن معالجة الفساد تكون بمنهجية شاملة تستهدف محاصرته والتعامل مع أسبابه ومكوناته، فالفساد أساسا يقع عندما يكون الاحتكار والقدرة على التصرف ولا تكون ثمة مساءلة، والعلاج يقع في الشفافية الإدارية والمالية والمحاسبة والمتابعة واختيار الأمناء دائما وتعديل المكافآت والحوافز والعقوبات وتطوير أنظمة المعلومات والتحري.

وهناك أشكالا وصيغا من الفساد الاداري طبقت في الدول العربية مثل التهرب الضريبي، وتخصيص الأراضي عبر قرارات إدارية علوية تأخذ شكل العطايا لتستخدم

في ما بعد في المضاربات العقارية، والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية الكبرى، وإعادة تدوير المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة حيث يقدر أن 30% منها لا تدخل خزينة الدولة وتذهب إلى جيوب مسؤولين، وقروض المجاملة التي تمنحها المصارف دون ضمانات جدية وغالبا لا تسدد، وعمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح، والعمولات والإتاوات التي تحصل بحكم المنصب أو الاتجار بالوظيفة العامة، ورشوة رجال الصحافة والنيابة والقضاء والأمن لتسهيل مصالح غير مشروعة.

ربما لا تكون أخطر نتائج الفساد هي هدر المال العام والخاص، ولكنه الخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، فتضعف المؤسسات الحكومية ويتراجع أداؤها، ويكاد يكون مفروغا منه في الأردن أن المؤسسات الصحية والتعليمية الرسمية لم تعد قادرة على أداء مهماتها، وهي في العاصمة عمان أضعف بكثير من القطاع الخاص، وإذا واصلت عملها في هذا المسار فإنها ستصل إلى الانهيار والتوقف في غضون سنوات قليلة لا تتجاوز عشر سنوات. وأما حكايات الدروس الخصوصية في مصر فهي من الوضوح والعلنية إلى درجة تؤكد الإفلاس التام للمؤسسة التعليمية الرسمية، هذا رغم الإنفاق الكبير "نسبيا" الذي يدفع في قطاعي التعليم والصحة، وجيوش الموظفين والمعلمين والأطباء المكدسين في وزارتي التعليم والصحة.

وبالطبع فإن إنجاز قانون مكافحة الفساد والكسب غير المشروع ليس بالضرورة كافيا لوقف نهب المال العام واستغلال الوظائف على نحو فجائي، فثمة قوانين كثيرة، بل حتى الدستور لا يجد احتراما ولا يملك هيبة.. وبالتالي فإن إشكالية الفساد الإداري هو ضياع حق المواطن داخل الدولة، فجرائم الفساد من رشوة وواسطة واستغلال المناصب وغيرها يؤدي إلى انقسام عميق للمجتمع بين فئة تطالب بحق لا تجدها وفئة تحصل على شيء لا تستحقه..

المؤلــف

للتواصل: **info@acpss.net**

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري

يناقش هذا الفصـل العناصر التالية:

- ✍ **أولاً: أنواع الفساد من حيث الحجم.**
- ✍ **ثانياً: أنواع الفساد من ناحية الانتشار.**
- ✍ **ثالثاً: آثار الفساد الإداري.**

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري

الفساد لغة، من فسد، فسد الشيء، (يفسد) بضم السين (فسادا) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضا فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد). والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته[1]. والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد (الصلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه. فهو الجدب أو القحط كما في قوله نعالى: (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) [الروم: 41] أو الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى: (لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا) [القصص: 83] أو العصيان لطاعة اللـه كما في قوله تعالى: (إِنَّمَا جَزَاء الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللـهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُواْ أَوْ يُصَلَّبُواْ أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْاْ مِنَ الأَرْضِ) [المائدة: 33] ونرى في هذه الاية الكريمة تشديد القران الكريم على تحريم الفساد وعلى نحو كلي، وان لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة[2].

---

(1) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1994، ص503.

(2) راجع: حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة،رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية مفتوحة، الدانمرك، 2010.

أما الفساد اصطلاحا:

ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد. فلقد تعددت التعاريف الرامية لتحديد مفهوم الفساد نظرا لتعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما، ولم يتفق الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف له، لذلك ليس هناك اجماع على تعريف شامل يطال كافة أبعاد الفساد، ويحظى بموافقة كافة الباحثين في الفساد[1].

الفساد: هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص. ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة

كما يمكن للفساد ان يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

ويتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعيه أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريق التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي. وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحراف عن معايير الأخلاقية في التعامل. ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية اخرى. ومن صور الفساد الشائعة في الوظائف العامة الرشوة والاختلاس من المال العام والاحتيال والنصب، والتزييف والتزوير في التقارير الرسمية[2].

---

(1) داود خيرالـلـه، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها، دراسة منشورة في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ط2، بيروت، 2006، ص414.

(2) مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم شعبة التطوير الاداري وادارة الحكم مكتب السياسات الانمائية المصدر السابق ص35.

ويقصد بالفساد في اللغة العربية "التلف والعطب والاضطراب وإلحاق الضرر بالآخرين" ويعنى في اللغة الإنجليزية "تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الأخلاق". ويمكن تعريفه بشكل عام بأنه "الأفعال التي يقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع و مزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصت عليه القوانين والتشريعات الوطنية"[1].

ويظهر من تلك التعريفات أن مفهوم الفساد مركب ومطاطا و ذلك لأنه يختلف من عصر لأخر ومن مكان لأخر حيث تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقا لدلالته، ومن أمثلة الممارسات الفاسدة الرشوة والاحتيال والتهرب من الضرائب وغسل الأموال وسوء تقدير السلع التجارية، وجدير بالذكر أنه لا يمكن حصر تلك الممارسات

تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين، أو السياسيين مستبعدة رشاوى القطاع الخاص.

وعرفته كذلك (هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة).

إما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص) إما تعريف صندوق النقد الدولي (IMF) (علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد).

عرفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد بأنه "سوء استخدام السلطة الممنوحة من أجل تحقيق منفعة خاصة". بيد أن هذا التعريف لم يكن شاملا أو

---

(1) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة المصرية.

جامعا، لذا عادت المنظمة في وقت متأخر، وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين، مثل "سوزان روز أكرمان Suzan rose-Ackerman " - لتعرف الفساد بأنه "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم."

أما قانون العقوبات الفرنسي فقد ميز بين ما أسماه "الفساد النشط" و"الفساد السلبي"، فعرف الأول بأنه "سعي الموظف الحكومي بنشاط من أجل الحصول على هدية أو منفعة أو رشوة قبل تقديمه الخدمة أو منح العقد"، أما الفساد السلبي فقد عرفه بأنه "قبول المسؤول لهدية أو مكافأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة."

وفي قانون العقوبات المصري نصت المادة (103 مكرر) على تعريف المرتشي بأنه "كل موظف عمومي يطلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه."

لكن تطور الحياة الاقتصادية في مصر، وفي غيرها من الدول والمجتمعات منذ منتصف السبعينيات قد أوجد أشكالا جديدة وعديدة للفساد، فلم تعد الرشوة أو الاختلاس هما مظاهرها الوحيدة، بل هناك عشرات السلوكيات والممارسات التي تندرج في توصيف الفساد بالمعنى القانوني والأخلاقي للكلمة.

أنواع الفساد من حيث الحجم

1- **الفساد الصغير** (Minor Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.

2- **الفساد الكبير** (Gross Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين

والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

أنواع الفساد من ناحية الانتشار

1- **فساد دولي**

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

2- **فساد محلي**

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية).

آثار الفساد الإداري

إن الفساد الإداري له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها، يمكن إدراجها على النحو التالي :

أثر الفساد الإداري على الإيرادات الحكومية

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءا من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، بالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.

أثر الفساد على النمو الاقتصادي

تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد الإداري والمالي له آثارا سلبية على النمو الاقتصادي، حيث أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

أثر الفساد على مستوى الفقر وتوزيع الدخل

يؤدي الفساد إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء, وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها :

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة, وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.
- يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل: التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.

الفصل الثاني

أسباب ودوافع الفساد الإداري

يناقش هذا الفصـل العناصر التالية:

✍ **أولاً: أهم الأنماط السلوكية (الممارسات غير الأخلاقية) والتي تعتبر فسادًا:**

1. **استغلال السلطة أو الوظيفة.**
2. **الرشوة.**
3. **الاختلاس.**
4. **التحيز والمحاباة (الوساطة).**
5. **الابتزاز.**
6. **الهدايا.**

✍ **ثانياً: دوافع الفساد الإداري.**

الفصل الثاني

أسباب ودوافع الفساد الإداري

تتنوع الأنماط السلوكية المفسدة للإدارة بتنوع المؤسسات والقطاعات التي تشيع وتنتشر فيها واختلاف الأطراف والجهات المتورطة فيها، كما أن للأديان السماوية أو القيم الأخلاقية وللنصوص القانونية السائدة في مجتمعنا تأثيرها في تقدير ما يدخل ضمن دائرة الفساد أو ما يخرج عنها من تصرفات.

ويمكن التعرض **لأهم الأنماط السلوكية (الممارسات غير الأخلاقية) والتي تعتبر فسادًا** علمًا بأن هذه الأنماط تتباين في درجة خطورتها وعمق آثارها السلبية، والعقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها.

1- **استغلال السلطة أو الوظيفة:**

يأتي استغلال السلطة من موظفين لهم نفوذ قد يستغلونها في تحقيق أغراض شخصية سواء لهم أو لأقاربهم وذويهم، وهو استغلال لا يتفق مع المصلحة العامة ويعتبر خيانة للوظيفة، والوظيفة عبارة عن أمانة قد أؤتمن عليها المسئول ووجب عليه المحافظة عليها، لا أن يقوم بتسخيرها لمآربه وأغراضه الشخصية. وللأمانة في الإسلام معاني كبيرة تقتضي "شعور المرء بتبعته وتحمله مسئولية كل أمر يناط به ليكون ذا ضمير يقظ تصان به حقوق الـلـه وحقوق الناس وتحرس به الأعمال من دواعي التفريط والإهمال".

وتجريم استغلال النفوذ يأتي كون الجاني يظهر أن سلطته وتأثيره وسطوته هي التي تحكم النظام، وبأنه المتصرف في الأمور، وإذا كان النفوذ حقيقيًا فمعناه أن الجاني قد

أساء استغلال السلطة، أما إذا كان النفوذ مزعومًا، فقد أصبح فعله قائمًا على الاحتيال والغش والإضرار بالثقة التي منحتها له السلطات.

2- **الرشوة:**

تعرف الرشوة على أنها قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين، له قيمة مادية أو معنوية للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته، أو الامتناع عن عمل من اختصاصه كذلك أو للإخلال على أي نحو بمقتضيات واجبات الوظيفة.

وللرشوة في القوانين الوضعية معان محددة، فهي في أغلبها تعد اتجار غير مشروع بأعمال الوظيفة، وبعض القوانين العربية تعد الرشوة جريمتين منفصلتين أحداهما جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي، والقصد من ذلك هو تبرئه الموظف إذا رفض الرشوة مع تجريم الراشي حتى لا يعود للفعل مع عدم تحققه.

وتعتبر الرشوة من أخطر الجرائم وأسوأ الممارسات غير الأخلاقية التي يجب محاربتها بكل قوة والقضاء عليها، وذلك لما يترتب عليها من أضرار وأخطار تهدد المجتمعات، وعن طريقها تفسد ذمم الناس وضمائرها، ويضيع الحق وينتشر الظلم والفساد، وتسود روح الاتكالية والنفعية على روح الواجب.

3- **الاختلاس:**

عرف الاختلاس في اللغة على أنه "من خلس شيء خلسًا إذا استلبه من نهره وخاتله" وفي الاصطلاح "انتهاز الفرص في غفلة الناس للظفر بما يريد مما هو ممنوع عنه ومحجوب منه ويعاقب على أخذه.

والاختلاس هو عبث الموظف العام بالائتمان على حفظ الأموال التي وجدت بين يديه بمقتضي وظيفته سواء كانت هذه الأموال تخص الدول أو الأفراد.

يعتبر الاختلاس من أسوأ الانحرافات الإدارية، حيث يلجأ الكثير من المسئولين إلى استغلال نفوذهم ووظائفهم عن طريق اختلاس أموال الدولة، وهذه الأموال تعتبر

أمانة يجب المحافظة عليها، وهذه الأعمال لا تتفق وأخلاقنا الإسلامية الكريمة وتنطوي علي إخلال جسيم بواجبات الوظيفة العامة وزعزعة الثقة لدي موظفي الدولة والتشكيك في نزاهتهم.

4- **التحيز والمحاباة (الوساطة):**

هو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين وبين المناطق أو بين شرائح المجتمع وفئاته، وتؤدي إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية، وغرس العداء في النفوس وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.

والمحاباة هي أحد الظواهر السلوكية التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي وهي ترجع إلى التقصير في أداء الأعمال وعدم القيام بها على أكمل وجه، فمصالح الناس قد تعطل، ولكن بوجود واسطة أو توصية نجد المتوسط إليه قد هب بكل قوة لإنهاء المعاملة التي تعطلت لديه، أو السعي بكل وسيلة مشروعة كانت أو غير مشروعة لإيجاد عمل لمن رده من قبل وإنهاء مصلحة الموصي عليه، وهذا التصرف السيئ ناتج عن عدم المبالاة وعدم الحرص على مصالح الناس، وعدم مراعاة الـلـه تعالي في أعمالهم. وأن من الأسباب التي تؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة في الإدارة الحكومية هي أن كثير من القرارات الإدارية، أو الإجراءات تقوم على الواسطة، والتي تعتبر بمثابة اعتداء وهضم لحقوق الآخرين، فالواسطة تخل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات الحكومية، فهي تعد بحق انحراف في السلطة توجب المساءلة والعقاب.

5- **الابتزاز:**

هو نمط سلوكي يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية وغيرها من الأجهزة التأديبية والعقابية ودوائر البلدية والضرائب فغالبًا ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المواطنين عن طريق تخويفهم أو تهديدهم لإرغامهم على دفع المبالغ أو

تقديم الأشياء العينية، وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في النهاية، ولكن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبرضاه لكونها تحقق له منفعة أو مصلحة، بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد والإيذاء مما يجبر الشخص على الدفع مكرهًا لمن يمارس الابتزاز عليه.

6- **الهدايا:**

عرفت الهدية على أنها "دفع عين إلى شخص معين لحصول الألفة والثواب من غير طلب ولا شرط".

وتبادل الهدايا بين المواطنين والموظفين أو بين المرؤوسين والرؤساء الإداريين هي عبارة عن رشوة مغلفة بعلب الهدايا، وأن استغلال المناسبات لتقديمها لتكون منسجمة مع روح العصر ومتجاوبة مع بروتوكولات الحضارة المادية التي قلبت المعاني والقيم وغيرت أسماء الأشياء، وجعلت الهدايا التي تعد وسيلة للتحابب وتعبيرًا للتقدير والاحترام، أداة لجعل الحق باطلاً والباطل حقًا، وجعلت المجرم بريئًا والبريء مجرمًا، وجعلت الفاشل ناجحًا، وجعلت من هو آخر القوم في الكفاءة وأقلهم شأنًا في الأداء أفضلهم مرتبة واستحقاقًا.

وتعد الهدايا رشوة وإن تباينت في درجة خطورتها، وينبغي عدم التغاضي عنها أو التساهل مع أطرافها. لأنها تضعف نفس الموظف ولا تجعله قويًا مع الحق، لذا يقع فريسة سهلة للتكسب المحظور غير المشروع.

ولاشك أن للفساد أسبابًا وآليات متشابكة تخلقه وتدافع عن بقائه، يمكن التعرض لأهم الاتجاهات التي تناولت الأسباب الكامنة وراء ظهور الفساد واستمراره في ثلاثة اتجاهات:

التوجه الأول: هي ما يطلق عليه وجهة نظر الاقتصاديين ويرجع وجود الفساد إلى فقدان النظام للحرية والمنافسة الكاملة بين البيروقراطيين في عمليات الترقية والحصول على حقوقهم داخل التنظيم.

التوجه الثاني في إبراز الأسباب الكامنة وراء الفساد هو التوجه القانوني الذي يرجع الفساد إلى الافتقار لنظام قانوني يعتمد عليه في زيادة احتمالات كشف وتوقيع القبض ومعاقبة ما يأتي بالسلوك المنحرف، ويرجعون تزايد الفساد إلى عدم وجود ذلك القانون المتخصص للحماية من الفساد.

أما التوجه الثالث: هو توجه رجال الأعمال حيث يرون أنه يمكن التغلب على الفساد برفع أجور الموظفين المتورطين في أعمال الفساد، حيث بني هذا التوجه على الأخذ بنفس الظروف السائدة بالمؤسسات الخاصة وتطبيقها داخل المؤسسات العامة.

على أن هذه الأسباب لا تعدو أن تكون عوامل مساعدة وليست الأسباب الأصلية في حدوث الفساد، فهي قد تشجع على وجوده دون أن تكون السبب الأصلي في وجوده.

دوافع الفساد الإداري

أما عن الدوافع الواقعية الكامنة وراء وجود الفساد ويمكن تصنيفها وفق أربعة دوافع وهي:

1- **الدوافع السياسية للفساد الإداري:**

يمكن النظر إلى النظام السياسي باعتباره مصطلحًا واسعًا يشمل التنظيمات والمؤسسات التي تنظم أمور الدولة، ويعتبر الفساد السياسي من أسباب الانحراف الإداري، فالعمل يتم ضمن البيئة السياسية ووفق إطارها الرسمي، والعاملون فيها مقيدون برقابة قضائية وتشريعية، ولذا فإن غياب هذه الرقابة أو ضعف جهاز القضاء وفساد الساسة، وافتقار الدولة لمعايير الحساب كلها تسهل الانحراف في سلوك العاملين وتزيد من خرق القوانين وتسهل عملية الإفلات من العقاب، وهنا يستشري الفساد ويختفي الولاء لأهداف الجهاز، وقد تساعد الدولة ذاتها في انتشار الفساد في أجهزتها ما دامت هي ذاتها مصدرًا للفساد.

إيجازًا فإن فساد القمة سرعان ما يستشري ويتسرب للمستويات الأدنى التي تحتمي

بقيادتها المتورطة معها، وقد يؤدي ذلك إلى تبني الجمهور قواعد سلوكية ملتوية انسجامًا مع السلوك المتردي لجهاز الدولة، حيث يفقد الجمهور إيمانه بعدالة الدولة ويشكل ضغطًا على العاملين وبكل الوسائل للانحراف، وإضافة إلى أن خوف العاملين من بطش السياسيين يشكل فسادًا إداريًا لأنهم يلبون رغبات السياسيين، وينفذون وساطاتهم ليحافظوا على وظائفهم.

2- الدوافع الاقتصادية للفساد الإداري:

تتباين الدول في غناها وفقرها مثلما تتباين في نظمها وفلسفاتها الاقتصادية وتبعًا لذلك تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل والتحديات التي تعترض مراحل نموها والثغرات التي ترافق كل مرحلة منها.

والفرد في الدول النامية له من المتطلبات والطموحات الكبيرة والتي لا تتناسب مع ما تستطيع الدولة توفيره من سلع وخدمات، كما أن العاملين لهم تطلعاتهم في تحسين أوضاعهم المادية، وهم لا يملكون غير رواتبهم الضئيلة، الأمر الذي يزيد من احتمال الانحراف سواء من قبل المواطن الذي يريد أن يحصل على السلع أو الخدمات أو من قبل العاملين أنفسهم، والذين يريدون الحصول على دخل إضافي حتى لو كان ذلك عن طريق غير مشروع.

3- الدوافع الإدارية للفساد الإداري:

تتميز المجتمعات المختلفة بافتقارها إلى قيم مشتركة بين كبار الإداريين وصغارهم، وذلك انعكاسًا للانقسام الاجتماعي الذي يعاني منه المجتمع الكبير الذي تعد الإدارة جزءاً منه. وقد تتسم الإدارة في الدول النامية بالمركزية الشديدة وتغليب عنصر القيادة الفردية الاستبدادية، وبالتالي تقهقرت القيادة الجماعية، وفقدت الثقة اللازمة بين الرئيس والمرؤوسين، وسادت بينهما العلاقات السلبية والشك وعدم إخلاص أي منهم لصالح أهداف العمليات الإدارية للتنمية الشاملة. وهناك العديد من الدوافع التي تساعد على الفساد الإداري أهمها ما يلي:

أ - ضعف رواتب الموظفين الحكوميين بما يجعلهم عرضة للانحراف والمغريات التي تؤدي بهم إلى الانغماس في ممارسات غير قويمة.

ب- وجود صلاحيات وسلطات للموظفين وللأجهزة التي يعملون بها لا تستند إلى معايير وضوابط موضوعية.

ج- تعقد وتشابك وطول الإجراءات وصعوبة الحصول على الخدمات التي تقدمها الحكومة.

د- ضعف الروادع وأدوات العقاب بالنسبة لممارسات الفساد التي يتم تعقبها والكشف عنها.

هـ- ضعف الدور الرقابي الذي يقوم به الجمهور أو الأطراف التي تتلقي الخدمات الحكومية.

و- وجود ثقافة وقيم مؤسسة متهاونة مع ممارسات الفساد.

ز- الافتقار إلى الشفافية التي تعمل بها الأجهزة الحكومية وإحاطة الممارسات والقرارات التي تصد عنها بسياج من السرية والغموض.

4- الدوافع الاجتماعية للفساد الإداري:

إن المجتمع الذي ينشأ به الأفراد يكسبهم المعتقدات والقيم والأعراف التي تؤثر في طريقة حياتهم وسلوكهم، ولكل مجتمع من المجتمعات خصائص تجعله متميزة عن غيره من المجتمعات، ذلك إما نتيجة لنظامه الاجتماعي وعلاقاته الاجتماعية، أما العوامل البيئية والحضارية أو الثقافية أو نتيجة لعادات وتقاليد متوارثة، كذلك المجتمع المتخلف وعلاقات أفرادها وعاداتهم وتقاليدهم تفرض نفسها على المنظمات من خلال التعامل اليومي للمواطنين، كما أن التركيبة الاجتماعية والتنشئة الأسرية والميول والاتجاهات السائدة لدى غالبية المواطنين وأخلاقهم وقيمهم الفطرية والدينية ذات اثر كبير في الفساد في هذه المجتمعات. بالإضافة إلى أن كثير من الأقليات الثقافية والعرقية المنتشرة في كثير من المجتمعات النامية تري نفسها مظلومة وليس لها خطوة فيما يتعلق بمجالات الإدارة

العامة المختلفة، ومثل هذه الأقليات ربما تلجأ إلى ممارسة أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات التي تحتاجها من أجهزة الإدارة العامة.

وأخيرًا فإن ضعف الاتجاهات الثقافية والالتزام الأخلاقي في هذه المجتمعات تقود إلى انتشار الفساد وتتيح الفرص لبعض الموظفين تجاوز النصوص القانونية والقواعد الأخلاقية والتصرف بشكل متعال، واتخاذ القرارات المتعسفة بمعزل عن القانون والمحاسبة وربما العقاب.

إن آثار الفساد تختلف وفقًا لدرجته وطبيعته، فالفساد يصرف انتباه أولئك المقترفين له بعيدًا عن الأهداف الحقيقية للمنظمة، وكلما أصبحت معايير الجهاز الإداري مرادفة للفساد أضحت الإدارة أكثر إخفاقًا في تلبية حاجات الجمهور، وكلما تأصل الفساد في إحدى المؤسسات البيروقراطية امتدت آثاره بتواصل وتنام إلى المؤسسات الأخرى.

ويمكن إجمال أهم آثار الفساد الإداري فيما يلي:

1- إن الفساد الإداري يضرب مصداقية الدولة والجهاز الإداري، بل قد يخلخل الثقة في النظام السياسي ككل.

2- يتسبب الفساد في أن تبرز ظاهرة الاستخدام غير الأمثل للموارد وضياع الأموال العامة عن طريق الاستغلال ومحاولة السيطرة على المال العام بالإضافة إلى انتشار السرقة والابتزاز والرشوة وتوظيف موارد الدولة لتحقيق أهداف خاصة.

3- يؤدي الفساد إلى الانحراف بالأهداف والسياسات التنموية ويعيد توجيه الموارد الحكومية إلى مجالات وفئات غير مستهدفة.

4- من المتوقع طبقًا للنظرية الاقتصادية، أن يضعف الفساد من النمو الاقتصادي إذ يخفض حوافز الاستثمار، وفي الحالات التي تطلب فيها الرشاوى من أصحاب المشروعات قبل بدء مشروعاتهم، أو يطلب بعد ذلك الموظفون المرتشون نصيبًا من عائد الاستثمارات، يعمل الفساد باعتباره ضريبة، وإن كانت ضريبة ذات طبيعة ضارة بشكل خاص.

5- يؤدي الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العائدات الحكومية، وزيادة المدفوعات لأثمان المواد واللوازم، كما أن الفساد يزيد من الصعوبات الإدارية، حيث يخلق مستوى آخر للسلطة موازيًا للمستوى الرسمي لها مما ينعكس بالتالي على ضعف السلطة الرسمية.

6- يؤثر الفساد على قرارات المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مثلا إيقاف أو إلغاء القروض والمنح للدول الأكثر فسادًا، والتي لم تقم باتخاذ إجراءات جدية لمكافحة وحصار الفساد الإدارية المنتشر فيها.

الفصل الثالث

استغلال النفوذ الوظيفي

كأحد اشكاليات الفساد الإداري

يناقش هذا الفصـل العناصر التالية:

- ✍ **أولاً: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي.**
- ✍ **ثانياً: صور استغلال النفوذ الوظيفي.**
- ✍ **ثالثاً: آليات مجابهة استغلال النفوذ الوظيفي.**

الفصل الثالث

استغلال النفوذ الوظيفي كأحد اشكاليات الفساد الإداري

اختلفت الدول في مواجهة استغلال النفوذ الوظيفي، فاعتبرته بعضها من قبيل الرشوة، في حين اعتبره البعض الأخر من الجرائم المستقلة عن الرشوة، وإن اختلفت فيما بينها على العقوبة المفروضة عليه واعتباره كجنحة لا تزيد فيها العقوبة عن الحبس ثلاث سنوات أو جناية تتجاوز فيها العقوبة هذا الحد.

ويوجد في العديد من الدول خروقات في المجال الإداري، حيث لا تكاد دولة من الدول تخلو من تجاوزات الموظفين العموميين في مجال الوظيفة العامة من رشوة وكسب غير مشروع وغيرها من صنوف الاعتداء على الوظيفة العامة والمال العام. وقد كانت هناك مساعٍ حثيثة على نطاق دولي وعلى مستوى الأمم المتحدة للعمل على الحد من تلك المظاهر للفساد المالي والإداري، فكانت النتيجة الخروج باتفاقية دولية لمكافحة الفساد وعدد من الاتفاقيات الإقليمية لذات الموضوع[1].

أولاً: تعريف استغلال النفوذ الوظيفي

يعرف استغلال النفوذ بأنه الاستفادة من السلطة أو قدرة التأثير بصورة غير قانونية أو غير مشروعة. وبالرغم من أن معظم فقهاء القانون الجزائي تناولوا هذه الجريمة،

---

(1) راجع: سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، سلسلة تقارير قانونية (67)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الـلـه - تموز 2006.

غير أن البعض منهم فقط وضع تعريفاً محدداً لها، استمده معظمهم من النصوص القانونية الخاصة بجريمة استغلال النفوذ في قوانين دولهم العقابية. فقد عرفها أحدهم بأنها "السعي لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع في دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ"، [1] أو أنها "استخدام النفوذ، أياً كان مصدره لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة (مقابل) لمصلحة الفاعل أو الغير" [2].

وقد يكون مستغل النفوذ موظفاً عاماً يمارس نفوذه على موظف آخر ليحقق مصلحة لشخص ثالث، وليس بالضرورة أن يكون ذلك الموظف (الأخير) مرؤوساً للموظف مستغل النفوذ وإنما قد يكون من دائرة أخرى.

ومن المعروف أن لكل دولة نظام للوظيفة العامة وللموظف العام خاص بها يختلف قليلاً أو كثيراً عن الأنظمة المقارنة، وهذا أدى إلى اختلاف العناصر اللازم توافرها في الموظف العام في الأنظمة الوظيفية المختلفة، مما أثار هذا الوضع بين الفقهاء جدلاً واسعاً لغرض التوصل إلى تعريف جامع لتلك العناصر، كما أنه من الصعب وضع تعريف تشريعي واحد يكون جامعاً مانعاً للموظف العام في الدولة الواحدة، ذلك لأن كل تشريع يقتصر على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وصعوبة تحديد معنى الموظف العام تعود إلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة. وعموما فقد عرف البعض الموظف العام في القانون الإداري على أنه "كل شخص مرتبط بشكل دائم بالإدارة ويساهم في إدارة مرفق عام ويخضع لنظام قانوني وله حقوق وعليه التزامات خاصة تفرضها المصلحة العامة"[3].

---

(1) هلالي عبد اللـه أحمد، **شرح قانون العقوبات، القسم الخاص** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988) ص 169.

(2) صباح كرم شعبان، **جرائم استغلال النفوذ** (بغداد: مطبعة الشرطة، 1983)، ص 30.

(3) أعاد علي القيسي، **الوجيز في القانون الإداري** (عمان: دار وائل للنشر، 1999)، ص 198.

ووفقاً لهذا التعريف، لابد أن يكون الموظف معيناً في وظيفة دائمة فلا يشمل التعريف من يشغل الوظيفة بصورة مؤقتة، ولا أهمية لنوع العمل الذي يمارسه الموظف فلا فرق بين العمل الذي يعطي صاحبه نصيباً من السلطة وبين العمل المهني أو اليدوي أو الفني، وحتى لو كان الموظف العام لم يصدر قرار تعيينه أو كانت إجراءات تعيينه غير صحيحة أو غير قانونية إلا أنه يمارس الوظيفة العامة، وهو ما يسمى بالموظف الفعلي، في تلك الحالة كأنه موظف معين بصورة قانونية. ويسري الحكم أيضا في حالة "الموظف الموقوف مؤقتاً" عن العمل[1]. وليس بالضرورة أيضا أن يكون الموظف خاضعاً للنظام القانوني الذي يحكم العاملين المدنيين في الدولة، مثل قانون الخدمة المدنية، وإنما قد يكون خاضعاً لنظام قانوني خاص بالوظيفة العامة مثل النظام القانوني لأعضاء المجالس النيابية أو الخاص برجال الشرطة أو الخاص بأعضاء السلطة القضائية[2].

وتعرف الوظيفة العامة في المجال الإداري على أنها: عبارة عن مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف العام، للقيام بها بمقتضى هذا النظام أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات أو يتعلق بها من صلاحيات[3].

وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الأولى منها الموظف العمومي بأنه:

- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

---

(1) محمد صبحي نجم، **شرح قانون العقوبات القسم الخاص** (عمان: دار الثقافة، 1996) ص ص 14، 15.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **جرائم الإعتداء على الوظيفة العامة والمال العام** (القاهرة: المكتبة القانونية، 2000) ص ص 35، 36.

(3) المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم1 لسنة 1988.

- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبّق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف..

ثانياً: صور استغلال النفوذ الوظيفي

تناولت معظم التشريعات الجزائية استغلال النفوذ، وإن كانت لم تتفق على أحكام موحدة لها، وقد تمحور هذا الاختلاف حول مدى استقلالية جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الرشوة. فغالبية التشريعات الجزائية اتجهت إلى اعتبارها من الجرائم التي تأخذ حكم الرشوة، وذلك لوجود بعض أوجه الشبه بينهما، ومن هذه التشريعات، قوانين العقوبات في كل من ليبيا ونظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، حيث نظمت قوانين تلك الدول جريمة استغلال النفوذ الوظيفي وفرضت لها العقوبة ذاتها المفروضة على جريمة الرشوة. بينما أتجه البعض منها إلى اعتبارها من الجرائم المستقلة عنها، ومثل هذا الوضع التشريعي نجده في كل من قانون العقوبات اللبناني وقانون العقوبات السوري، فالمشرع الجزائي في كل من هذين القانونين نص على أحكام الجريمتين ضمن إطار الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، ولم تقرر هذه التشريعات سريان أحكام الرشوة على جريمة استغلال النفوذ.

وقد نظم قانون العقوبات اللبناني أحكام استغلال النفوذ بموجب المادتين (375.358) منه، حيث نصت الأولى على أنه (من أخذ أو التمس أجر غير واجب أو قبل الوعد به، سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد إنالة الآخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباح غيرها أو منحة من الدولة أو إحدى الإدارات العامة أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به). أما قانون العقوبات السوري فقد عالج أحكام هذه الجريمة بموجب المادتين (347، 348) وبنفس الصياغة التشريعية أعلاه.

كما عالج قانون العقوبات الفرنسي الصادر في فبراير 1945 في المادة 178 فعل استغلال النفوذ، حيث نصت على أنه يعاقب كل شخص طلب لنفسه أو قبل وعداً أو عطية للحصول من أية سلطة عامة على أية مزية وذلك باستعمال نفوذه الحقيقي أو المزعوم. وقد ساوى المشرع الفرنسي في عقاب مستغل النفوذ سواء كان موظفاً عاماً أو نائباً أو فردا من آحاد الناس وإن كان عقاب الموظف العام هو العقاب الأشد[1].

ونصت المادة 106 مكررا من قانون العقوبات المصري "كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية باستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون إن كان موظفاًُ عمومياً وبالحبس وبالغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى".

وقد عالجت اتفاقية مكافحة الفساد في المادة 18 منها موضوع استغلال النفوذ الوظيفي تحت مسمى الاتجار بالنفوذ، وقد ميزته عن غيره من الأفعال المجرمة الواقعة على الوظيفة العامة والمال العام، فقد نصت تلك المادة على أنه "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا: أ. وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. ب. قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو

---

(1) للمزيد راجع: أحمد خفاجي، **جرائم الرشوة** (القاهرة، دار قباء، 1999) ص 185.

أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة ". وقد طالبت الاتفاقية الدول الأعضاء بالعمل على تجريم تلك الأفعال في قوانينها الداخلية من ناحية واتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بالحد منها[1].

وعلى الجانب الآخر تعد جريمة استثمار الوظيفة من جرائم الوظيفة العامة، وقد نصت عليها المادة (175) من قانون العقوبات الأردني، التي نصت على أنه (كل من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأموال أو خالف الأحكام التي تسري عليها لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم).

وتفترض هذه الجريمة أن الموظف العام يحوز بوكالته عن الدولة مالاً، يقوم بإدارته أو بيعه أو شراء أموال للدولة، ويغش في تلك المعاملات بهدف الحصول على منفعة ذاتية. مما يشكله من اعتداء على مصالح الدولة المالية، لذا يهدف المشرع من هذا التجريم حماية الأمن المالي الذي يتعين أن يتوافر للأموال العامة.[2]

ويتطلب لقيام جريمة استثمار الوظيفة توافر ثلاثة أركان: الأول، الصفة الخاصة بالجاني، فلابد من أن يكون الموظف العام وكيلاً عن الدولة لإدارة أو شراء أو بيع أمول منقولة أو غير منقولة مملوكة للدولة. الثاني، الركن المادي، وهو فعل الغش الذي يقع على مال يحوزه الجاني بسبب وكالته عن الدولة. والركن الثالث، الركن المعنوي، الذي يتخذ صورة القصد الجرمي، ويتكون من القصد العام الذي يتحقق بعلم الجاني

---

(1) راجع: سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، سلسلة تقارير قانونية (67)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الـلـه - تموز 2006.

(2) للمزيد راجع: كامل السعيد، **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة،** (عمان: دار الثقافة،1997) ص555 وما بعدها.

بعناصر الجريمة وإرادته تحقيق هذه العناصر، والقصد الخاص المتمثل في نية الجاني بالحصول على منفعة من ذلك الغش في إدارة أو بيع أو شراء المال.

وهذا يدلل على اختلاف جريمة استثمار الوظيفة عن جريمة استغلال النفوذ الوظيفي في أكثر من ناحية هي:

1- في جريمة استثمار الوظيفة يتحقق الفعل المادي المكون للجريمة بغش الموظف في إدارة أو بيع أو شراء أموال للدولة بحكم وكالته عن الدولة، بينما يتحقق الفعل المادي في جريمة استغلال النفوذ بقبول أو بطلب الفاعل لنفسه أو لغيره أو أخذ وعدا أو عطية تذرعاً بنفوذه الحقيقي أو المزعوم.

2- في استغلال النفوذ يكون ما قد وصل للجاني من يد صاحب المصلحة على سبيل العوض، أي مقابل سعيه بنفوذه قبل السلطات العامة، على خلاف جريمة استثمار الوظيفة، حيث يقوم الجاني بغش يهدف من خلاله الحصول على أموال نتيجة إدارته لأموال الدولة المنقولة وغير المنقولة الموكولة إليه، وذلك بحكم وظيفته دون أن تكون هناك حاجة إلى شريك أو شخص ثالث.

ويعتبر الموظف مرتكباً لفعل استغلال النفوذ الوظيفي، عند توافر ثلاثة أركان وهي:

(1) **الركن المفترض:**

والمتمثل بركن النفوذ من الموظف العام، نظراً لكون هذا الفعل ينطوي على معنى اتجار الجاني بنفوذه، عندما يستغل حاجة الغير للحصول منه على عطية أو فائدة ما نظير سعيه لدى السلطات العامة لتلبية مطلبه. فهذا يعني أن هذه الجريمة لا يمكن أن تقوم دون وجود ركن النفوذ الحقيقي أو المزعوم. أما ركنها المادي فيتمثل في أخذ الجاني عطية أو طلبها أو قبول الوعد بها نظير سعيه لدى السلطة العامة أو لجهة خاضعة لإشرافها للحصول منها على مزية ما، أما ركنها المعنوي فيتمثل بالقصد الجرمي.

إن استغلال النفوذ هو اتجار الجاني بنفوذه لقضاء حاجة صاحب المصلحة لدى السلطة العامة مقابل الحصول على عطية أو فائدة ما من هذا الأخير، وهذا يعني أن هذه

الجريمة لا يكون لها وجود قانوني دون أن يكون هناك نفوذ للفاعل (حقيقي أو مزعوم).

ولم تحدد التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ المقصود بلفظ النفوذ، تاركة للفقه والقضاء هذه المهمة. فقد عرفه أحد الفقهاء بأنه[1] "أن يكون للشخص من مركزه الاجتماعي أو الوظيفي أو من صلاته وزن يجعل لتدخله ثقلا للضغط على العاملين في أجهزة الدولة أو على بعضهم لتنفيذ مشيئته". وعرفه آخر بأنه (ما يكون للشخص من سلطة وتأثير وقوة وإمكانية ووجاهة وتقدير، مجتمعة أو منفردة)[2].

وبينت محكمة النقض المصرية المقصود بلفظ النفوذ، بأنه "... ما يعبر عن كل إمكانية لها تأثير لدى السلطة العامة مما يجعلها تستجيب لما هو مطلوب سواء كان مرجعها مكانه رياسية أو سياسية أو اجتماعية، وهو أمر يرجع فيه إلى وقائع كل دعوه حسبما يقدره قاضي الموضوع على أن يكون تقديره سائغاً...."[3].

ولا يشترط لقيام جريمة استغلال النفوذ أن يكون النفوذ حقيقياً، إذ يمكن أن تقوم هذه الجريمة حتى لو كان النفوذ مزعوماً، وبعبارة أخرى تتحقق جريمة استغلال النفوذ سواء أكان للجاني نفوذ حقيقي أو لا يكون له نفوذ على الإطلاق، بل أوهم الغير بأنه له مثل هذا النفوذ، ونص الماده (106 مكرراً) من قانون العقوبات المصري قاطع الدلالة على هذه المعنى فقد جاء فيه (... لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم...)[4]. وكذلك نص المادة 178 من القانون الفرنسي. وفيما يلي المقصود بالنفوذ الحقيقي أو المزعوم:

---

(1) محمد زكي أبو عامر، **قانون العقوبات الخاص** (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998) ص 151.

(2) صباح شعبان، **مرجع سابق**، ص 51.

(3) نقد 21 نوفمبر 1985م، مجموعة أحكام النقض، س 36، ق 189، ص 1035، أورده أحمد رفعت خفاجي، **مرجع سابق**، ص 195.

(4) تتفق جميع التشريعات الجزائية التي تناولت جريمة استغلال النفوذ على مبدأ المساواة بين النفوذ الحقيقي والنفوذ المزعوم لقيام الجريمة، مثال ذلك، قانون العقوبات اللبناني والسوري والمغربي والليبي والسعودي والكويتي، وكذلك قانون العقوبات الفرنسي.

1- النفوذ الحقيقي:

وهو عندما يتمتع الفاعل بسلطة يستمدها إما من الوظيفة العامة أو من صفته الخاصة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، إذا لم يكن موظفاً عاماً.[1]

ولا يشترط في النفوذ أن يتخذ طابعاً رسمياً، بأن يكون مستمداً من المركز الوظيفي للشخص، كالوزراء والمحافظين والقضاة ورجال الشرطة، بل يمكن أن يكون هذا النفوذ مستمداً من مجرد العلاقات الخاصة التي تربط الشخص بالموظف العام، فكل مصادر النفوذ صالحة لقيام الجريمة، طالما يملك الجاني قدرة التأثير والضغط على الموظف العام المعني وحمله على قضاء حاجة صاحب المصلحة.

وقد يستمد النفوذ من الناحية الوظيفية، وهو النفوذ الذي يستمده الشخص من صفته كموظف عام. والأصل أن يستخدم هذا النفوذ لغرض تحقيق المصلحة العامة التي وجدت الوظيفة العامة لتحقيقها، أما إذا استغل الموظف نفوذه الوظيفي لغرض تحقيق مصلحة للغير نظير فائدة يتقاضها منه فإن فعله هذا يكون مخالفاً للتنظيم الإداري السليم الذي يكفل النزاهة ومساواة المواطنين أمام المرافق العامة ومخالفاً لنص قانوني عقابي.

وعندما يستغل الموظف العام نفوذه الوظيفي فالأصل أنه غير مختص بالعمل أو الامتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، ولكنه يملك سلطة الأمر بالعمل أو الامتناع الذي يطلبه صاحب المصلحة، وسلطة الأمر والتوجيه على الموظف المختص قد تكون نابعة من سلطته الرئاسية عليه، ويعتمد صاحب المصلحة على ذلك النفوذ من أجل تحقيقها.

2- النفوذ المزعوم

ويقصد به قيام قرائن معينة لدى صاحب المصلحة يفترض معها تمتع الفاعل بنفوذ

---

(1) صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، صفحة 63.

على الموظف المختص[1]. وعليه فإن الزعم بالنفوذ يتحقق إذا زعم المستغل للمجني عليه بأن له صلة بالضابط الذي نيط به التصرف في التحقيق الذي أجري معه، بصدد البحث عن مصدر ثروته وأنه ذو صلة أيضاً بمدير الأمن ونائبه، وأنه طلب منه النقود وأخذها لاستعمال نفوذه الناشئ عن تلك الصلات للحصول على قرار بحفظ التحقيق.[2]

والقرائن التي توهم صاحب المصلحة بوجود النفوذ يمكن أن تستمد من وقائع خارجية يؤكدها الفاعل بالكذب المجرد، كعلاقة القرابة بين الأب وأبنه والأخ وأخيه، فيزعم الأب أو الأخ، على خلاف الحقيقة، أن له نفوذاً فعلياً على أبنه أو أخيه فيما يتعلق بالعمل المتصل بتلبية رغبة صاحب المصلحة، ويمكن أيضاً أن تستمد هذه القرائن من اختلاق الجاني للنفوذ بوسائل احتيالية، كقيامه بأعمال إيجابية أمام صاحب المصلحة توهمه بوجود النفوذ المدعى به، وفي هذه الحالة يمكن أن تقوم جريمة "النصب" إلى جانب جريمة استغلال النفوذ.[3]

(2) الركن المادي

إن قوام الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ هو أن يأخذ الفاعل عطية أو يقبل وعداً بها أو يطلب شيئاً من ذلك سواء لنفسه أو لغيره، مقابل الحصول أو محاولة الحصول من سلطه أو هيئة عامة على مزية من أي نوع كانت لمصلحة مقدم العطية أو الوعد، وليس شرطاً أن يحصل الفاعل على العطية وإنما يكفي أن يطلبها. ويتألف الركن المادي في جريمة استغلال النفوذ من العناصر التالية:

1- الطلب أو القبول

جريمة استغلال النفوذ تقع تامة بمجرد صدور الطلب عن الفاعل، أي حتى لو تم رفض هذا الطلب من جانب صاحب المصلحة، ويدل ذلك على أن المشرع الجزائي

---

(1) صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، ص63.

(2) نقد مصري، 10 نوفمبر سنة 1967م، مجموعة أحكام النقد، س 18، ص 235، ص 1122. أشار إليه صباح كرم شعبان، **مرجع سابق**، ص63.

(3) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص219.

ساوى في هذه الجريمة بين قبول العطية وأخذها وبين طلبها، إذ لا يشترط لتحققها قبول العطية أو أخذها، بل تتوافر هذه الجريمة بتمامها بمجرد طلب العطية دون أن يعتبر ذلك في القانون بدءا في تنفيذها أو شروعا فيها، ويتضح هذا المعنى بشكل جلي من صراحة المادة (178) من قانون العقوبات الفرنسي، التي نصت على أنه (كل من طلب لنفسه أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية...)، وكذلك المادة 106 مكرراً من قانون العقوبات المصري.

وعلة الاكتفاء بمجرد الطلب لتحقق جريمة استغلال النفوذ بصورتها التامة، تتمثل بإخلال الفاعل بنزاهة الوظيفة العامة، سواء أقتصر سلوكه على مجرد عرض الوظيفة العامة للاتجار، أو حصول الاتجار الفعلي بها، فالعلة من التجريم متحققة في الحالتين.

ونظراً لعدم تحديد النموذج القانوني الخاص بالجريمة شكلاً معينا للطلب، لذا يستوي أن يكون بالكتابة إلى صاحب المصلحة أو بإرسال وسيط يبلغه به، أو أن يكون قد بوشر شفاهياً في مواجهة صاحب المصلحة، وهذا الطلب كما يمكن أن يكون صريحا فإنه قد يكون ضمنيا، وفي هذه الحالة، يتعين أن تكون تصرفات الفاعل واضحة في التعبير عن إرادته. ويلزم أن يكون الطلب جدياً بصرف النظر عن جدية قبول صاحب المصلحة، كما لو تظاهر الأخير بذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن جريمة استغلال النفوذ لا تقوم بمجرد صدور الطلب بل لا بد من وصوله إلى علم صاحب المصلحة. ويستفيد صاحب النفوذ من العدول الاختياري إذا طلب المقابل ثم عدل عن طلبه هذا قبل علم صاحب المصلحة به، فلا يكون في الحالة هذه مرتكباً لجريمة استغلال النفوذ.

كما أن جريمة استغلال النفوذ تتحقق من مجرد صدور القبول، سواء حصل الفاعل بعد ذلك على المقابل الموعود به أم لم يحصل عليه، وبصرف النظر عن سبب عدم حصوله عليه، وسواء قام الفاعل بالعمل الذي قبل الوعد به أم لم يقم به، فالنشاط الإجرامي لصاحب النفوذ يتمثل في القبول الذي يحقق الجريمة بصورتها التامة دون أدنى اعتبار لسلوك صاحب النفوذ أو صاحب المصلحة بعد ذلك.

لذا، تكون الجريمة متحققة بصورتها التامة حتى لو رفض صاحب المصلحة أن يسلم الفاعل ما وعد به بعد أن قام بالعمل المطلوب، أو رفض الفاعل أداء العمل المطلوب كرد فعل من قبله على عدم إيفاء صاحب المصلحة بوعده نظراً لصدور الرفض بعد قبوله للوعد الصادر من الأخير. وفي كافة الأحوال يتعين في القبول أن يكون منبعثاً عن إرادة حرة[1]. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط في القبول أن يكون على صورة معينة، فقد يكون صريحاً وقد يكون ضمنياً، بأن يستنتج من ظروف الأحوال، مثال ذلك تنفيذ صاحب النفوذ ما طلب منه. غير أنه قد تثور صعوبة في إثبات صدور القبول في حالة سكوت صاحب النفوذ، فكما أن هذا السكوت قد يكون دليلاً على القبول، فأنه أيضاً يكون دليلاً على التردد أو الرفض. ينبني على ذلك أن مجرد السكوت لا يكفي لأن يكون دليلاً على القبول[2].

2- **تحقق الفائدة**

يتمثل مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ بالخدمة التي يقدمها مستغل النفوذ، وهي بذل المساعي للحصول أو لمحاولة الحصول لصاحب المصلحة على مزية ما من السلطة العامة. [1]ويلاحظ أن عنصر مقابل الفائدة في جريمة استغلال النفوذ يكرس وبشكل أساسي الاختلاف بين هذه الجريمة وبين جريمة استثمار الوظيفة التي نصت عليها العديد من التشريعات الجزائية كالمادة 76 من قانون العقوبات الأردني، والمادتين 318، 319 - من قانون العقوبات العراقي، والمادتين 364، 365 من قانون العقوبات اللبناني، والمادتين 354، 355 من قانون العقوبات السوري، حيث يتضح لنا من هذه المواد القانونية أن الجريمة الأخيرة تغيب عنها فكرة الاتفاق الجرمي القائمة على أساس المنفعة المتبادلة بين أطراف العلاقة، إذ يمكن أن ترتكب هذه الجريمة من قبل الموظف العام بمفرده، ومن ثم لا يتوافر فيها عنصر مقابل الفائدة.

---

(1) كامل السعيد، **شرح قانون العقوبات الأردني- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة** (عمان: دار الثقافة، 1997) ص 450.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص 102.

وقد أورد المشرع الجزائي المصري، في المادة 106 مكرراً، بيانا للمزايا التي يتعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول عليها من السلطة العامة، كالحصول على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة... الخ. وقد وردت هذه المزايا في القانون على سبيل المثال لا الحصر، ويدل على ذلك أن المشرع قد أردف بيانها بقوله "أو أية مزية من أي نوع كانت".

كما لا يشترط في المزية أن تأتي لصاحب المصلحة بنفع كبير، فمن الممكن أن يقتصر مسعى مستغل النفوذ على مجرد الحصول على عمل متواضع لصاحب المصلحة، والمزية التي يبغي مستغل النفوذ تحقيقها لفائدة صاحب المصلحة، يتعين الحصول عليها من إحدى أجهزة السلطة العامة أو تلك التي تعد في حكم السلطة العامة، وتشمل جميع الجهات الخاضعة لإشراف الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، لذا يدخل في هذا المجال كل الجهات التي تساهم الدولة في أموالها بأي نصيب كان، وكذلك النقابات والجمعيات التعاونية المنشأة طبقاً للقانون، والمؤسسات والجمعيات المعتبرة ذات نفع عام بموجب القانون.[1]

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يشترط أن تكون السلطة التي تعهد الجاني بالسعي لديها سلطة وطنية، ومن ثم لا تقوم الجريمة إذا تعهد الجاني بالحصول أو محاولة الحصول على مزية ما من سلطة غير وطنية كإحدى السفارات على سبيل المثال[2]، ذلك لأن المشرع الجزائي يهدف من تجريم استغلال النفوذ حماية الثقة الواجبة بالسلطات العامة الوطنية وبأعمالها، يضاف إلى ذلك أن المؤسسات الرسمية الأجنبية لا تخضع لرقابة وإشراف السلطات الوطنية.

وبالرغم من هذا التوسع في تحديد معنى المزية، فثمة قيدان يردان عليها:

---

(1) مأمون محمد سلامة، **مرجع سابق**، ص 150.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، **مرجع سابق**، ص221.

الأول: أن تكون هذه المزية حقيقية وممكنة التحقيق، ومن ثم لا تقع جريمة استغلال النفوذ إذا كانت المزية وهمية، كما لا تقع الجريمة إذا استحال تحقيق المزية استحالة مطلقة، كما لو أوهم شخص شخصاً آخر بأنه سيعينه في وظيفة ليست موجودة أصلاً.

أما **القيد الثاني**، فهو الوجود الحقيقي للسلطة العامة التي يفترض أن تخول المزية، لذا لا تقع جريمة استغلال النفوذ بحق من يوهم آخر بأنه سيحصل على قرار لصالحه يعفيه من الضريبة مثلاً من وزارة معينة ليس لها وجود حقيقي في الدولة[(1)].

(3) الركن المعنوي[(2)]

تعد جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمدية التي يتطلب قيامها قانوناً توافر القصد الجرمي لدى مستغل النفوذ، فالركن المعنوي يتخذ في هذه الجريمة صورة القصد، وهذا يعني أن الخطأ لا يكفي لقيامها، إذ لا يعرف القانون الجزائي جريمة استغلال نفوذ غير عمدية، كما أنه من غير المتصور قانونا أن يرتكب صاحب النفوذ الجريمة عن طريق الخطأ أو الإهمال. ويشترط أن يتلازم السلوك المادي لمستغل النفوذ مع قصده الجنائي في تحقيق منفعة مادية أو معنوية لصاحب المصلحة.

ثالثاً: آليات مجابهة استغلال النفوذ الوظيفي

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تم التوقيع عليها خلال العام 2003، من الصكوك الدولية ذات الأهمية البالغة وذلك على اعتبار أنها تمثل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد على جميع الصعد داخل الدولة، سواء تشريعية أو تنفيذية أو على مستوى تثقيف الأفراد. وقد اشتركت أكثر من 120 دولة في الأعمال التمهيدية والمفاوضات الخاصة التي سبقت إقرارها.[(3)]

---

(1) محمود نجيب حسني، **مرجع سابق**، ص79.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع: صباح كرم شعبان، **مرجع سابق، ص ص** 86- 100.

(3) سليمان عبد المنعم، **ظاهرة الفساد** (منشورات undp)، ص 2.

وقد عالجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإجراءات الوقائية، فوضعت عدداً من التوجهات العامة التي يجب على الدول الأطراف مراعاتها والتي من أبرزها التالية:

1- مع مراعاة كل دولة لنظامها القانوني، تقوم كل دولة طرف، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، من خلال تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية وتعزيز النـزاهة والشفافية والمساءلة.

2- ترسيخ وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3- مراجعة وتقييم القوانين الداخلية والتدابير والإجراءات الإدارية والتأديبية بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

وقد نظمت المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة موضوع إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد. فقد أشارت إلى ضرورة أن تكفل الدول وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب المقتضى لتتولى مكافحة الفساد، من خلال تنفيذ السياسات العامة والتوعية بضرورة مكافحة وعدم اللجوء إلى الفساد.

كما أشارت ذات المادة إلى ضرورة كفالة الاستقلالية التامة لهذه الهيئات من قبل الدولة لتتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة، كذلك ضمان توفير الموارد والمواد وتقديم كل ما يحتاج إليه موظفي الهيئة من تدريب للقيام بواجبات عملهم على أتم وجه. وقد أشارت المادة 36 من ذات الاتفاقية إلى ذات الموضوع.

وأخيراً، أشارت المادة السادسة ذاتها إلى ضرورة تضافر جهود الدول للعمل على مكافحة الفساد من خلال تبادل المعلومات بين الدول حول السلطات التي يمكن أن تساعد الدول على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

ونظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، أشارت اتفاقية مكافحة الفساد إلى ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النـزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز

أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. إلى جانب ذلك، من الضروري ضمان استقلال السلطة القضائية وإبعادها عن أي تدخل من السلطات الأخرى بدواعي مكافحة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي.

وبالمقابل من الممكن استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول لمكافحة الفساد داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته. فالنيابة العامة هي المسئولة عن التحقيق في جرائم الفساد، وهي ممثل الحق العام أمام المحاكم، الذي بيده إثبات أو نفي تحقق جريمة الفساد من عدم تحققها.

وعلى الجانب الآخر هناك عدة أهداف للرقابة الإدارية كما يلي:

1- حماية مبدأ المشروعية عن طريق مراقبة التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات وقت ممارستها لنشاطها. فإذا قام الموظف العام باستغلال نفوذه الوظيفي يكون بذلك قد خالف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة من جهة وخالف نصوص القوانين العقابية من جهة أخرى على اعتبار أنه اعتداء على الوظيفة العامة.

2- حماية حريات الأفراد وحقوقهم ومساواتهم أمام الوظيفة العامة. تضمن الرقابة تحقيق الوظيفة العامة المصلحة العامة المرجوة، وحصول الأفراد على حقوق متساوية أمام الوظيفة. والتأكد من وصول الخدمات الحكومية للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية.

3- الحد من الانحرافات الإدارية للموظفين من استغلال النفوذ الوظيفي لمصلحته الشخصية أو غيرها من طرق الاعتداء على الوظيفة العامة[1].

وختاما أفردت اتفاقية الأمم المتحدة فصلاً خاصاً لضرورة تجريم جرائم الفساد

---

(1) حمدي سليمان القبيلات، **مرجع سابق**، ص 23.

والتي من بينها استغلال النفوذ الوظيفي، فقد تم تعداد جرائم الفساد وتم معالجة كل منها. وفي هذا المجال، من الضروري أن تقوم كل دولة بالعمل على تضمين تشريعاتها الداخلية لنصوص قانونية للصيانة أو مكافحة الفساد في المرافق المختلفة في الدولة. فقد تطرقت الاتفاقية إلى جريمة رشوة الموظفين العموميين، جريمة اختلاس الممتلكات والأموال العامة، جريمة المتاجرة بالنفوذ، جريمة إساءة استغلال الوظيفة العامة، وجريمة الإثراء بلا سبب. ففي مجال استغلال النفوذ الوظيفي عالجت المادة 18 من الاتفاقية هذه الجريمة تحت مسمى المتاجرة بالنفوذ بالنص التالي: "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدا:

أ - وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر.

ب- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

ويعاقب الفاعل وفقاً للمادة (37) من قانون الجزاء الكويتي رقم 31 لسنة 1970 بالعقوبة المقررة في جريمة الرشوة المنصوص عليها في المادة (35) من نفس القانون، وهذه العقوبة هي الحبس مدة لا تتجاوز العشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد به بحيث لا تقل عن خمسين ديناراً، ويقضي مع ذلك بالمصادرة وجوباً (المادة 68 من قانون الجزاء)، وبالعزل إذا كان موظفاً وبالحرمان من الحقوق التي نصت عليها المادة (68) من قانون الجزاء.

ويعاقب مستغل النفوذ في جريمة استغلال النفوذ بالعقوبة المقررة في المادة (104) من قانون العقوبات المصري، الخاصة بجريمة الرشوة إذا كان موظفاً عاماً[1]، وذلك على أساس اتحاد العلة في الجريمتين، والمتمثلة بإخلال الجاني بواجبات الوظيفة العامة. وقد أعتبر المشرع ارتكاب جريمة استغلال النفوذ جناية عندما تقع من قبل الموظف العام أو منْ في حكمة.

وفيما يلي جدولاً يبين معالجة عدد من الدول لأحد صور استغلال النفوذ الوظيفي من الناحية الجزائية[2]

البلد	القانون	رقم المادة	العقوبة الأصلية والتبعية	العقوبة التكميلية
فلسطين	قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936	18	اعتبرها جنحة وعاقب عليها بالحبس مدة سنة أو بغرامة قدرها مائتا جنيه أو بكلتا هاتين العقوبتين	
الكويت	قانون الجزاء رقم 31 لسنة 1970	37، 35	اعتبرها جناية وعاقب عليها بالحبس مدة عشر سنوات وغرامة تساوي ضعف قيمة ما أعطى أو وعد بحيث لا تقل عن خمسين دينارا	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله

(1) حيث نصت المادة 106 مكررا من قانون العقوبات على" كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ... يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 104 من هذا القانون...".

(2) سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، سلسلة تقارير قانونية (67)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام اللـه - تموز 2006

البلد	القانون	رقم المادة	العقوبة الأصلية والتبعية	العقوبة التكميلية
مصر	قانون العقوبات رقم 19 لسنة 1953.	103، 106 مكررا	العقوبة الخاصة بالرشوة وأعتبرها جناية وعاقب عليها بالأشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عما أعطي أو وعد به.	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
ليبيا	قانون العقوبات رقم 73 لسنة 1975.	226، 227	السجن الذي يتراوح بين 3 - 15 سنة	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
سوريا	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 2002/6/22.	347	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
لبنان	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 2002/3/1	357	الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
المغرب	قانون العقوبات الصادر بالمرسوم الملكي رقم 413-59-1	250	السجن من سنتين إلى عشر سنوات وغرامة من خمسمائة إلى عشرة آلاف درهم	الفصل من الوظيفة وفقد الأهلية القانونية في التصرف بأمواله
فرنسا	قانون العقوبات الصادر بتاريخ 8 فبراير 1945	178	اعتبرها جنحة وعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تقل عن 24 ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات إضافة إلى الغرامة	

الفصل الرابع

الفساد الإداري في مصر

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- ✍ أولاً: أبرز وقائع الفساد في ظل حكم الرئيس الأسبق حسني مبارك.
- ✍ ثانياً: البيئة التشريعية المصرية لمكافحة الفساد الإداري
- ✍ ثالثاً: دور الجهاز المركزي للمحاسبات

الفصل الرابع

الفساد الإداري في مصر

في 26 سبتمبر 2009 جاء ترتيب مصر 115 على مستوى 180 دولة، متراجعا عن عام 2007 الذي كان 105 وعن عام 2006 الذي كان 70. وتركزت **أبرز وقائع الفساد في ظل حكم الرئيس الأسبق حسني مبارك في النقاط التالية:**

- في يناير 2010 أكدت النيابة العامة تلقي وزير الإسكان السابق إبراهيم سليمان رشاوى بـ 20 مليون جنيه من 3 رجال أعمال، وفي مارس 2010 أسقطت الأغلبية في مجلس الشعب (الحزب الوطني) 3 استجوابات تتهم الحكومة بالفساد وإهدار 80 مليار جنيه في أبو طرطور والغزل والكهرباء، وفي مارس 2010 أفاد تقرير لمركز الأرض لحقوق الإنسان أن أكثر من 39 مليار جنيه أهدرت في الآونة الأخيرة على خزانة الدولة بسبب الفساد المالي والإداري في الحكومة المصرية، بالإضافة إلى أن هناك خسائر قدرت بحوالي 231 مليون دولار بسبب تصدير الغاز الطبيعي إلى إسرائيل بأقل من الأسعار العالمية.

- في مارس 2010 فضح وزير الإسكان السابق محمد إبراهيم سليمان سلفه حسب الـلـه الكفراوي بتقديمه مستندات تضمن تخصيص جزيرة كاملة في مارينا، لمجموعة بن لادن، مساحتها 25 فدانا و100 الف متر، وأخرى مساحتها 20 فدانا و80 ألف متر، لعدد من رجال الأعمال والمستثمرين بواجهة نصف كيلومتر علي البحر مباشرة،

وعدد أخر من رجال الأعمال حصل كل واحد منهم على 10 آلاف متر بالتخصيص في المنطقة 24 بمارينا.

- في مارس 2010 اختفى تريلون و272 مليار جنيه من ميزانية الدولة وجرت محاولة حكومية لعدم إعطاء أي معلومات عنها، كما أشار تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن وجود صناديق خاصة تحوي هذه المبالغ الضخمة دون معرفة أين تذهب، وهو مبلغ يساوي 14 مرةً ضعف العجز الذي تعاني منه الموازنة، ولو وزع على كل مواطن مصري لأصبح نصيب الفرد 16 ألف جنيه.

- في سبتمبر 2006 اشتعل حريق هائل في مسرح قصر ثقافة بني سويف، أتى على المكان بأكمله وتسبب في وفاة ما يزيد عن أربعين شخص وإصابة 50 آخرين بحروق شديدة تجاوزت نسبتها الـ 60%، نتيجة الإهمال الشديد في تأمين عرض مسرحي "من منا حديقة حيوان" لفرقة من محافظة الفيوم، ضم فنانين ونقاد وخبراء سينما وصحفيين متخصصين، بوسائل إطفاء الحرائق. وقد بدأت الكارثة اثر سقوط شمعة مشتعلة كانت مستخدمة بالعرض المسرحي سابق الذكر، لتمتد النيران في السجاد والستائر والديكور المكون من الخيش والورق، وساعد في سرعة انتشار النيران استخدام مواد سريعة الاشتعال في تجهيزات المسرح.

وقد ضمّت حكومة رئيس الوزراء السابق والمحبوس حاليا في جرائم فساد أحمد نظيف العديد من رجال الأعمال لحمل حقائب وزارية، وسُمِّيت حكومة رجال الأعمال. ومثلت هذه الخطوة أبرز صور تزاوج المال والسلطة، ولم يكن هذا التزاوج في إطار المصالح الاقتصادية والمالية والسياسية فقط، بل امتد إلى المصاهرة الحقيقية، حيث شهد وسط "البزنس" زواجات عكست مصالح اقتصادية أكثر منها أواصر نسب ومصاهرة.

وظلت العلاقة بين رجال الأعمال والنظام في مصر قائمة على ما يعرف بـ"تبادل المصالح"، فرجال الأعمال يؤيدون النظام مقابل أن يسهل لهم الحصول على أكبر قدر

من المنافع الاقتصادية. وأشار الكتاب إلى أشهر قضايا الفساد لرجال الأعمال المقربين من النظام، بل والمحسوبين عليه، حيث كانوا من أعضاء الحزب الحاكم أو برلمانيين، أو وزراء بحكومة نظيف، مثل قضية عبارة السلام، ونواب القروض، وتحريض رجل الأعمال هشام طلعت على قتل فنانة لبنانية، وكل هذه القضايا كانت مثيرة للرأي العام. ولم يكتف رجال الأعمال بالوجود في السلطة السياسية من خلال توطيد علاقتهم بالنظام، ولكنهم توجهوا أيضًا إلى الإعلام وامتلكوا الصحف والقنوات الفضائية.

ويمكن التأكيد في هذا الجانب أن السمات السلبية هي المسيطرة لدى رجل الشارع تجاه رجال الأعمال، وبخاصة خلال السنوات القليلة الماضية. وقد أتت هذه النتيجة من خلال تحليل جرائم رجال الأعمال، حيث رصد قضايا الانحراف لرجال الأعمال، والتي يتبين منها أن الاستيلاء على المال العام كان أعلاها بنسبة 28.8%، ويليها استغلال النفوذ 9.2%، والتربح 8.7%، والتهرب الجمركي والنصب والاحتيال والرشوة 6%، والاتجار بالعملة 5.7%، والاتجار بالمخدرات 2.6%. وبالتالي يمكن التأكيد ان الموقع المتقدم الذي احتله رجال الأعمال في صنع القرار السياسي والاقتصادي في مصر لم يكن من خلال قوة لوبي رجال الأعمال، ولكنه كان مرهونًا بالقبول السياسي، ورغبة النظام في هذا الفعل. فالملاحظ أن رجال الأعمال في مصر لم تكن تجمعهم مصالح مشتركة، من خلال منظمات الأعمال، ولكنهم كانوا يتصرفون من واقع مصالحهم الشخصية.

غير أن ارتفاع سقف العلاقة بين البيروقراطية الحاكمة وسطوة المال، أدى خلال العقد الأخير إلى سيطرة رأس المال على صناعة القرار الاقتصادي، حتى فيما يتعلق بالعلاقات الخارجية، كما حدث في اتفاقية "الكويز" مع دولة الكيان الصهيوني، التي حظيت برفض شعبي شديد، ولكن القيادة السياسية المتمثلة في الرئيس السابق مبارك، صرحت بأن توقيع هذه الاتفاقية أتي استجابة لمطالب رجال الأعمال.

وعلى الجانب الآخر وظفت البيروقراطية الحاكمة رجال الأعمال في تمرير بعض الأعمال الخارجية، كما حدث في تصدير الغاز لإسرائيل، حيث إن التصدير تم عبر شركة أحد رجال الأعمال، المعروفين بأنهم جزء من البيروقراطية الحاكمة. إلا أن هذا الاندماج

بين رأس المال والبيروقراطية الحاكمة على المستوى الأعلى، سهل علاقة رجال الأعمال بالمستويات المتوسطة والدنيا في بقية مؤسسات الدولة.

وكانت نتيجة الفساد الاداري ماثلة للجميع حيث أشارت بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى أن نسبة العاطلين في العام 2009 بلغت 9.4% من قوة العمل، أي ما يعادل 2.3 مليون عاطل، وأن الفئة العمرية من الشباب بين 20 و24 سنة هي صاحبة أكبر معدل بطالة بنحو 46.8%، بينما تحل بعدها الفئة العمرية بين 29 و39 سنة بمعدل بطالة 21%. في حين ذكر تقرير الأمم المتحدة عن أهداف الألفية أن 75% من الوظائف التي تم توفيرها بالاقتصاد المصري في الفترة بين 1998 و2008 تعد وظائف غير لائقة، حيث إنه تم توفيرها من خلال القطاع غير الرسمي، وهو عادة غير منتج وذو دخل منخفض. كما أشار التقرير إلى أن نحو 37% من العاملين في مصر يصنفون في فئة العمالة الموسمية، وهؤلاء مرشحون بنسبة كبيرة للوقوع في براثن الفقر.

كما أدت التحولات في سياسة التشغيل في مصر لدى تحولها لاتباع نظام الاقتصاد الحر في عصر مبارك إلى ارتفاع معدل البطالة بصورة هائلة وبالذات بين خريجي النظام التعليمي العالي الذين يشكلون قلب الطبقة الوسطى تقليديا، بما يعنيه ذلك من إفقاد جانب كبير من هذه الطبقة للقدرة على كسب العيش بكرامة؛ حيث تخلت مصر عن الالتزام بتعيين خريجي النظام التعليمي عام 1984، ولم تخلق البيئة الاقتصادية المناسبة لخلق الوظائف الكافية للراغبين في العمل في القطاع الخاص الصغير والمتوسط والتعاوني والكبير، واعتمدت على وجود أسواق عمل عربية وأجنبية تستوعب أعداد ضخمة من قوة العمل المصرية وتحل مشكلة البطالة وعلى رأسها السوق العراقية أثناء الحرب العراقية-الإيرانية وأسواق دول الخليج العربي.

لكن تلك السياسة واجهت صدمات عدة أدت إلى انفجار أزمة البطالة في مصر؛ ففي شتاء عام 1986 انهارت أسعار النفط إلى ما دون العشرة دولارات للبرميل، وترتب على ذلك تراجع هائل في الناتج والإنفاق العام في بلدان الخليج، وانخفاض في الطلب على خدمات العمالة الأجنبية والعربية وضمنها العمالة المصرية؛ مما رفع معدل

البطالة في ذلك العام إلى 14.6%. ومع توقف الحرب العراقية-الإيرانية وعودة عدد كبير من الجنود العراقيين من الجبهة، حدث انخفاض في أعداد المصريين العاملين بالعراق، وجاءت حرب الخليج الثانية 1991/1990 وما تلاها من وضع اقتصادي مأساوي في العراق لتخفض أعداد المصريين العاملين في العراق لمستويات متدنية؛ فتفاقمت مشكلة البطالة في مصر، خاصة وأن الحكومة المصرية كانت قد بدأت تطبق برنامج "الإصلاح" الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي، وكان في الفترة الأولى منه برنامجا انكماشيا يستهدف السيطرة على معدل التضخم المرتفع وعلى العجز في الموازين الداخلية والخارجية، مع القبول بمعدل نمو منخفض ومعدل بطالة مرتفع نسبيا.

ومع استمرار هذا البرنامج والبدء في برنامج الخصخصة أي بيع القطاع العام للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وإحالة جانب كبير من العاملين فيه إلى المعاش المبكر وهم في سن العمل مما حوَّلهم إلى عاطلين، تزايدت معدلات البطالة، وبدأت الحكومة في تقديم بيانات مضطربة ومتناقضة أحيانا بشأن البطالة، لتغطية التزايد المُنذر بالأخطار الاجتماعية-السياسية لظاهرة البطالة، خاصة وأن الفساد المروع الذي انطوت عليه عمليات الخصخصة والذي قلَّل من الحصيلة التي تحصل عليها الدولة مقابل بيع أصولها العامة، فضلا عن استخدام تلك الحصيلة في تمويل إنفاق جارٍ بدلا من بناء أصول إنتاجية جديدة، قد أسهم في إضعاف فعالية الاقتصاد المصري في خلق فرص العمل، وأدى إلى زيادة معدل البطالة.

وفيما يتعلق بالفساد في الاجور فهناك العديد من الظواهر السلبية، ومن ذلك ما يلي:

- وجود ثلاثة مستويات لتصنيف العاملين لدى الحكومة:

أ - المستوى الأول وهو ما يطلق عليه أجهزة الدرجة الأولي، وهى التي تخص رئاسة الجمهورية والهيئات الرقابية والأجهزة السيادية، وبعض أجهزة وزارة التجارة مثل التمثيل التجاري، وهؤلاء يتقاضون مكافآت تعادل ثلاثة أو أربعة أضعاف الأجر السنوي (تشمل المكافآت من 36 - 48 شهرا خلال السنة).

ب- المستوى الثاني ويطلق عليه الوزارات أو الجهات المتوسطة حيث يحصلون على مكافآت لا تزيد عن 18 شهرا في السنة، ويضم هذا المستوى الجمارك والرقابة على الصادرات والواردات ووزارة التخطيط.

ج- والمستوى الثالث يحصلون على مكافآت من 3-6 أشهر في العام، ويمثل هؤلاء ما نسبته 83% من موظفي القطاع الحكومي في مصر.

- أما الظاهرة اللافتة للنظر بشكل أكبر، وهى عدم تحريك قيمة الرواتب الأساسية لدى العاملين بالحكومة بما يتناسب مع معدلات التضخم، والالتزامات المعيشية التي صاحبت المتغيرات الاقتصادية والانتقال إلى اقتصادات السوق، فتوضح بيانات الموازنة أن بند المكافآت يصل إلى نحو 240% من الرواتب الأساسية.

البيئة التشريعية المصرية لمكافحة الفساد الإداري

يمكن استعراض مجموعة من التشريعات والتي تتعلق بمكافحة الفساد الإداري كما يلي:

تجريم الرشوة

هناك عقوبة أصلية وأخرى تكميلية أو تشديدية. العقوبة الأصلية للرشوة هي السجن المؤبد (المادة 103 من قانون العقوبات). وعلى الرغم من أن الشارع قد نص على هذه العقوبة بالنسبة للمرتشي، فإنها توقع كذلك على الراشي والمتوسط بينهما، باعتبارها شريكين في الرشوة، والقاعدة أن "من اشترك في جريمة فعليه عقوبتها" (المادة 41 من قانون العقوبات). أما العقوبات التكميلية فمن بعض صورها:

أ - **الغرامة:** لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى الموظف أو وعد به. والغرامة على هذا النحو نسبية، إذ هي محددة بقدر مقابل الرشوة، ولكنها نسبية ناقصة باعتبار أن تناسبها مقيد بحد أدنى هو ألف جنيه. وهى عقوبة وجوبية.

ب- **المصادرة:** مصادرة مقابل الرشوة في المادة 110 من قانون العقوبات حيث يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة. أضف

إلى ذلك أن القانون أقر بإمكانية تشديد العقوبة، حيث نص على أن الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة أو الإخلال بواجباتها يعد سببا للتشدد في العقوبة، فقد نصت المادة 104 من قانون العقوبات على أنه "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتهما أو لمكافأته على ما وقع منه ذلك يعاقب بالسجن المؤبد وضعف الغرامة". وينصرف تشديد العقوبة إلى الغرامة فقط، أما العقوبة السالبة للحرية والمصادرة فتظل أحكامها دون تعديل.

الإعفاء من العقاب

نص المشرع على سببين للإعفاء من العقاب في المادة 107 مكرر من قانون العقوبات في قوله ".... ومع ذلك يعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها". وسببا الإعفاء هما الإخبار والاعتراف، والاستفادة منهما مقتصرة على الراشي والوسيط، فالشارع قد استبعد المرتشي من نطاق الإعفاء.

تجريم الواسطة

نص المشرع في قانون العقوبات على أن "كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد عن خمسمائة جنية". فقد حدد المشرع عقوبة هذه الجريمة بالسجن كعقوبة أصلية، وبالغرامة التي لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد على خمسمائة جنية، وتوقع هذه العقوبة على الموظف باعتباره الفاعل، وتوقع على من صدر عنه الرجاء أو الوساطة أو التوصية باعتباره شريك.

تجريم استغلال النفوذ

نص المشرع في المادة 106 مكرر من قانون العقوبات على أن "يعاقب كل موظف طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ وعدا أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو لاتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو

خدمة أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالسجن المؤبد وبغرامة لا تقل عن ألفين جنية ولا تزيد عن ما أعطى للموظف العام ".

تتوفر في هذا النشاط أركان جريمة الرشوة، فالركن المادي للجريمة، حيث يقوم هذا الركن بفعل الأخذ أو القبول أو الطلب، ولهذا الفعل موضوعه وهو الوعد أو العطية، وله سنده من النفوذ الحقيقي أو المزعوم. أما الركن المعنوي، يتخذ هذا الركن صورة القصد الجنائي، وعناصره هي العلم بوجود نفوذ حقيقي أو كذب الادعاء بالنفوذ الموهوم.

تجريم الكسب غير المشروع

نظم القانون رقم 62 لسنة 175 أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل[1] بموجب هذا القانون. وقد حدد القانون الخاضعين لأحكامه وهم:

1- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة.

2- رئيس وأعضاء مجلسي الشعب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

3- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

4- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها.

5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

---

(1) وتشكل من رئيس يختار من بين مستشارى محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية.

6- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية.

7- العمد والمشايخ.

8- مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها سابقا.

9- ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى هذه الفئات فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

وقد ألزم القانون الخاضعين لأحكامه تقديم إقرار بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، كما يجب أيضا تقديم بصفة دورية إقرار ذمة مالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية.

تقوم الهيئات المختصة بفحص إقرارات الذمة المالية، ولها في سبيل ذلك طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعتبر بياناتها سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها، وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لإتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجه أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

وعلى الجانب الآخر يمكن التأكيد أن هيئة الرقابة الإدارية هي هيئة رقابية مستقلة

تتبع رئيس مجلس الوزراء، وتتكون الهيئة من رئيس بدرجة وزير ونائب وعدد من الأعضاء يبلغ عددهم 423 عضوا يعاونهم بعض شاغلي الوظائف المكتبية والفنية.

اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية

1- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم، والعمل على منع وقوعها، وضبط ما يقع منها، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة، ويحرر محضر أو مذكرة بحسب الأحوال تتضمن ما تم إجراءه والنتيجة التي أسفر عنها.

2- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلقة في هذه النواحي.

3- بحث وتحرى أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

4- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

5- مد رئيس المجلس التنفيذي والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها المجلس التنفيذي.

السلطات المخولة لهيئة الرقابة الإدارية

وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع

الخاص التي تباشر أعمالاً عامة، وكذلك جميع الجهات التي تسهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه.

وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس المجلس التنفيذي لاتخاذ ما يراه بشأنها. كما يكون للرقابة الإدارية في سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الاضطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو أوراق أو الحصول على صورة منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم.

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك و يصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي.

ويعاقب تأديبيا أي موظف في الجهات التي تباشرها الرقابة الإدارية اختصاصاتها فيها، يخفي بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الإدارية أو يمتنع عن تقديمها إليهم أو يرفض اطلاعهم عليها، مهما كانت طبيعتها، وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.

ويجوز للرقابة الإدارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك. وإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه، وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إفادة الرقابة الإدارية بما انتهى إليه التحقيق ويتعين الحصول على موافقة رئيس المجلس التنفيذي بالنسبة إلى الموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تجاوزت رواتبهم الأصلية 1500 جنية سنويا عند إحالتهم للتحقيق.

وللرقابة الإدارية أن تجرى تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أم من النيابة العامة إذا

كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء، ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابي، على انه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات، وللرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراء التفتيش.

ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجة وجود الموظف أو غيابه عند إجرائه.

كما يمكن التأكيد أن إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل تقوم بدور في مكافحة الفساد الإداري من خلال ما يلي:

1- وجوب الحصول على المال وإضافته إلى الذمة المالية سواء كان هذا المال متحصلا من الجهة التي يعمل بها الخاضع أو من الأفراد، وبالتالي تخرج هنا الفوائد التي يستفيد منها الخاضع كالمنفعة الشخصية أو توظيف الأقارب، ومن ثم فأن الكسب غير المشروع يختلف عن الرشوة التي يمكن أن تنصب على الفوائد المادية وغير المادية.

2- استغلال النفوذ المتولد من تولى الخدمة وقيام الصفة.

3- الاتصال بالعمل العام، إذ لابد من اعتبار المال كسبا غير مشروع أن يكون ممن حصل عليه من يمارسون العمل العام أو يتصلون به.

وقد نظم القانون رقم 62 لسنة 1975 أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء بموجب هذا القانون إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل، وتشكل من رئيس يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، وعدد كاف من رؤساء المحاكم الابتدائية يندبون طبقا لأحكام قانون السلطة القضائية. وقد حدد القانون الخاضعين لأحكامه وهم:

1- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة.

2- رئيس وأعضاء مجلس الشعب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

3- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

4- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها.

5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

6- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية.

7- العمد والمشايخ.

8- مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها سابقا.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى هذه الفئات فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

وقد ألزم القانون الخاضعون لأحكام هذا القانون تقديم إقرار بذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، كما يجب أيضا تقديم بصفة دورية إقرار ذمة مالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب تقديم إقرار خلال شهرين من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية. ويتولى فحص هذه الإقرارات هيئات الفحص الآتية:

1- هيئة أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريقة القرعة، وتكون رياستها لأقدمهم وذلك بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ومن هم في درجتهم، والوزراء ونوابهم، وأعضاء مجلس الشعب والشورى.

2- هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف، وتختص ببقية العاملين بالدولة.

أما عن إجراءات التحقيق، فتقوم الهيئات المختصة بفحص إقرارات الذمة المالية التي يقدمها الخاضعون لهذا القانون، ولها في سبيل ذلك طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعتبر بياناتها سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها، وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لإتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجه أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

وعلى إدارة الكسب غير المشروع أن تعرض الأمر في ميعاد لا يجاوز ثلاثين يوما من تاريخ صدوره على محكمة الجنايات المختصة والتي عليها تحديد جلسة لنظره خلال الثلاثين يوما التالية، وتكليف الصادر ضده الأمر بالحضور أمامها لسماع أقواله وكذلك سماع أقوال ذوى الشأن، وان تصدر حكمها خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من عرض الأمر عليها إما بتأييده أو تعديله أو إلغائه، ويترتب على انقضائه مائة وعشرين يوما من تاريخ صدور الأمر دون أن تصدر المحكمة حكمها بشأنه اعتبار الأمر كأن لم يكن.

ويجوز لمن صدر ضده حكم بالمنع من التصرف أن يتظلم بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ الحكم، فان رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ستة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، كما يجوز لمن صدر ضده حكم بالمنع من التصرف ولكل ذي شأن أن يتظلم من إجراءات تنفيذه. ويكون التظلم بتقرير في قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها

المتظلم وكل ذي شأن، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ تقديمه إليها، ويجوز لهيئة الفحص والتحقيق في كل وقت العدول عن الأمر الصادر منها أو التعديل فيه.

كما يجوز لرئيس المحكمة المختصة بنظر الدعوى، إذا قامت دلائل كافية على الحصول على كسب غير مشروع أن يصدر بناء على طلب هيئة الفحص والتحقيق أمر بتكليف الغير بعدم التصرف فيما لديه للمتهم من ديون أو أجرة أو قيم منقولة أو غير ذلك، كما يجوز له أيضا أن يصدر أمرا بمضمون طلبات الهيئة أو بمضمون دعوى الكسب غير المشروع على هامش تسجيلات الحقوق العينية الخاصة بالمتهمين. وإذا رأت الهيئة بعد التحقيق أن الأدلة على المتهم غير كافية، تصدر أمرا بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى، ويكون هذا الأمر مسببا، وإذا رأت أن الأدلة كافية تصدر أمرا بإحالة الدعوى إلى محكمة الجنايات المختصة، وتضع قائمة بأدلة الثبوت وتكلف النيابة العامة بإعلان هذه القائمة للمتهم وإرسال الأوراق فورا إلى المحكمة، وإذا رأت الهيئة أن الواقعة تتضمن مخالفة إدارية أو مالية أحالت المخالف إلى الجهة المختصة للنظر في أمره.

كما ان هناك الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة وهي إحدى الإدارات التابعة لوزارة الداخلية، والتي أنشئت بقرار من وزير الداخلية، وتنقسم الإدارة إلى عدة أقسام داخلية وهى:

- قسم مكافحة الرشوة.
- قسم مكافحة الاختلاس والتزوير.
- قسم مكافحة غسل الأموال.

وتباشر الإدارة مهام مكافحة الفساد إعمالا للاختصاص العام لهيئة الشرطة في المحافظة على الأموال ومنع الجرائم المتعلقة بها، كما تباشر رقابتها على أنشطة الوحدات البيروقراطية ورقابة كفالة الأمانة على مسئول الوحدات العمالية بها، وتبدأ الإدارة في مباشرة مهامها الرقابية عقب مزاولة الوحدة لنشاطها وذلك طبقا للاتي:

1- فيما يتعلق بالرقابة المالية تباشر الإدارة الرقابة على التصرفات المالية للوحدة ولها في

ذلك حق الاطلاع على سجلات ومستندات ودفاتر مجلس الإدارة والجمعية العمومية بنوعيها العادية وغير العادية.

2- الرقابة لكفالة الأمانة، حيث تختص بجمع المعلومات والبيانات عن المواطنين المثار حولهم شبهات النفوذ أو المنصب أو ارتكاب الجرائم الجنائية من رشوة وتزوير.

وتتخذ إجراءات القبض على هؤلاء الأشخاص في حالة ثبوت تلك الشبهات بالأدلة الموثقة وإحالتهم إلى جهات التحقيق المختصة.

دور الجهاز المركزي للمحاسبات

الجهاز المركزي للمحاسبات طبقا للقانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998 هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية (وكانت تتبع مجلس الشعب قبل ذلك القانون)، وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى إضافة إلى بعض الأشخاص التي نص عليها قانون الجهاز، كما يعاون مجلس الشعب في أداء مهامه الرقابية.

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية والكشف عن إهدار المال العام بكل أشكاله في مصر، وهو أقدم الأجهزة العاملة في الساحة الرقابية حيث ترجع بدايات إنشائه إلى أغسطس من عام 1942، وهو أكثرها تنوعا وتعددا سواء في اختصاصاته الرقابية (الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية) أو في خضوع الجهات محل الرقابة[1] أو في سلطاته الرقابية المتمثلة في حق طلب

---

(1) (وحدات الجهاز الادارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية الهيئات العامة، والمؤسسات العامة، وهيئات وشركات القطاع العام والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لاى منها، والشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها المال العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها، والنقابات، والاتحادات المهنية والعمالية، والأحزاب السياسية، والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية، والجهات المعانة من الدولة أو التى تضمن حد أدنى للربح لها، والجهات التى

==

(المستندات، والدفاتر، والسجلات، والمعلومات، والبيانات، والإيضاحات) أو في محتوى مخرجاته النهائية والمتمثلة في التقارير والدراسات (المالية، أو تقويم الأداء، أو القانونية) المقدمة لجهات متعددة (رئيس الجمهورية، أو البرلمان، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو رؤساء الجهات) والمعدة بمعرفة رقباء متعددي التخصصات (تجاريين، وقانونيين، وزراعيين، ومهندسين).

ويمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية:

1- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

2- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

3- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته على الجهات الآتية:

1- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الحكم المحلى.

2- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منهم في الأنشطة المختلفة وبكافة مستوياتها.

3- الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها.

4- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

5- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.

6- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

==

تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز أو التى ينص قانونها على اعتبار أن أموالها من الأموال المملوكة للدولة)

كما يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصة إلى الجهات طالبة الفحص، ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة أو أي مشروع من المشروعات التي تساهم فيها الدولة.

ويباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة في المجالات السابقة على النحو التالي:

أولاً: في مجال الرقابة المالية

1- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة والأحزاب والنقابات والأحزاب، وله في سبيل تحقيق هذه الرقابة مراقبة مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات والتأكد من أن المصروفات المالية والقيود الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة، ومراجعة حسابات المعاشات والمكافئات، مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والوسيطة، مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، مراجعة المنح والهبات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية، فحص سجلات ودفاتر التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية، ومراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة.

2- الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته، والمنشات والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها،

بالإضافة إلى المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى.

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية، مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات، والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاترها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

ثانياً: في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء

يباشر الجهاز في هذا المجال الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية، حيث يقوم بالاتي:

1- متابعة وتقويم أداء الوحدات التابعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات والأعمال وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى الوحدات ذات النشاط المتماثل.

2- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة.

3- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وطبقا للتوقيت الزمني المحدد لها وعلى الوجه المحدد في الخطة.

4- متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدولة والمنظمات الدولية والإقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية والمديونية مع العالم الخارجي.

5- متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.

6- تتبع التغيير في الاستهلاك القومي والدخل القومي وان التغيير يتم طبقا للخطة.

7- تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة.

ثالثاً: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وان المسؤولية عنها قد حددت وتم محاسبة المسئولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع. أما المخالفات التي يرصدها الجهاز فهي تنقسم إلى:

1- **مخالفات مالية**

- مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وضبط الرقابة على تنفيذها.
- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشؤون المخازن والنظم المالية والمحاسبية السارية.
- كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي جهة خاضعة لرقابة الجهاز.
- عدم موافقة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات التي نص عليها القانون.
- عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق مما يحق له فحصها أو مراجعتها.

2- مخالفات إدارية

- عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته أو التأخر في الرد عليها.
- عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون.
- التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفات المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز.

الفصل الخامس

الفساد الإداري في فلسطين

الفصل الخامس

الفساد الإداري في فلسطين

بسبب غياب الإرادة السياسية للسلطة التنفيذية الفلسطينية في مواجهة الفساد، اقتصر العمل على التصدي لحالات الفساد من قبل المجلس التشريعي وبعض مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني وبعض النشطاء والسياسيين الفلسطينيين. حيث لم تقم مؤسسات الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعملها بنجاعة في هذا المجال باستثناء التقرير الوحيد الذي استلمه المجلس التشريعي من رئيس هيئة الرقابة العامة[1] اواخر عام 1997، والذي اشار بشكل عام إلى وجود خلل في ادارة المال العام بينما انحصري معظم المحاولات والمبادرات اللاحقة في مجال مواجهة الفساد في أروقة المجلس التشريعي ولجانه، حيث بدأت أعمال اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة أمام بعض الممارسات والسلوك لبعض المسؤولين والتي وصفها رئيس هيئة الرقابة العامة بتجاوزات أو خلل في الأداء[2].

---

(1) هيئة الرقابة العامة هي الهيئة الحكومية الرسمية التي تتولى مهمة الرقابة المالية والادارية على اعمال المؤسسات الرسمية والاهلية باستثناء الأجهزة الامنية ومؤسسة الرئاسة ويتبع رئيسها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

(2) راجع: د.عزمي الشعيبي، الفساد: دراسة حالة فلسطين المحتلة، ندوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 20-23 سبتمبر2004.

وقد شكل المجلس التشريعي لجنة خاصة للتحقيق في موضوع الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية من ثمانية أعضاء بتاريخ 97/5/27. حيث أعدت اللجنة أسس وآلية عملها بنفسها والتي استندت إلى مجموعة من القواعد العامة من حيث تحديد القضايا المشتبه بها واستدعاء الشهود وطلب الحصول على الوثائق ومخاطبة المسؤولين في مؤسسات السلطة وإعداد التقرير والتوصيات. وقد توافقت اللجنة والمجلس التشريعي فيما بعد على تعريف متفق عليه للفساد، وقد جاء التعريف قريبا من تعريف منظمة الشفافية الدولية حيث عرّف المجلس التشريعي الفلسطيني الفساد بأنه "الخروج عن أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو مخالفة السياسات العامة المعتمدة من قبل الموظف العام بهدف جني مكاسب (منافع) له أو لآخرين ذوي علاقة أو استغلاله لغياب القانون بشكل واع للحصول على هذه المنافع".

وبالرغم أن اللجنة لم تقم باستجواب جميع المسؤولين ومساءلتهم، وبشكل خاص العاملين في مكتب الرئيس ومسؤولي الأجهزة الأمنية، إلا أن التقرير وتوصياته شكلا حالة مساءلة هزّت المجتمع الفلسطيني عندما قدّمت تقريرها أمام المجلس التشريعي حيث أقر المجلس التقرير والتوصيات وأشار إلى وجود حالات فساد واضحة وأشارت إلى عدم كفاية الأنظمة والقوانين والتعليمات و آليات رقابة داخلية أو محاسبة جادة ودائمة مما شجع انتشار ظاهرة الفساد. ان توفر عناصر وعوامل سلبية اجتماعية وسياسية شكلت بيئة مناسبة لزيادة فرص الفساد، مثل غياب التشريعات التي تعزز مفهوم النزاهة والشفافية والمحاسبة، و ضعف الرقابة وحرية الصحافة والإعلام في الحصول على المعلومات وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة وضعف استقلالية القضاء وتوغل السلطة التنفيذية وأجهزتها بما فيها الامنية على حساب السلطة التشريعية والقضائية، بالإضافة إلى ما توصلت إليه اللجنة بخصوص غياب العمل المؤسسي وغياب خطط العمل الشاملة وضعف الحكومة بإقرار الأنظمة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكل منها مما ساهم في تفاقم حالة تنازع وتداخل وتكرار الصلاحيات بين العديد من الوزارات.

هذا وقد أبرز التقرير حالات فساد قام بها مسؤولون من مراتب عليا، مثل وزراء،

وكلاء وزراء ومدراء عامون، واستخدموا مواقعهم للحصول على منافع لهم أو لغيرهم أو لتعزيز مراكز نفوذهم في السلطة والمجتمع بطرق غير قانونية. وطالب المجلس الرئيس عرفات بإحالة بعض المسؤولين إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيق، كما تم كشف مظاهر خلل وفساد في عدد من المؤسسات العامة شملت مسؤولي أجهزة أمنية ومستشارين في مكتب الرئيس. وأشار تقرير المجلس إلى استخدام بعض المسؤولين الصلاحيات المخوّلة لهم بحكم موقعهم لعقد صفقات مشبوهة والحصول على أموال من وراء ذلك. كما طالب المجلس الرئيس بوقف واستبعاد بعض المسؤولين عن العمل العام والطلب منهم إعادة الأموال التي حصلوا عليها بطرق غير مشروعة.

كما أوصى بضرورة مراجعة المجلس للتشريعي أحكام القانون الخاص **بهيئة الرقابة العامة** بحيث تصبح هيئة الرقابة أكثر فعالية وحيادية وذلك باقتراح مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيسها وإلزامه بتقديم تقريره السنوي للمجلس إضافة إلى رئيس الدولة. واقتراح توسيع صلاحياتها ليشمل التدقيق في أعمال الأجهزة الأمنية والشركات المملوكة للدولة. كما تضمنت توصياته بعض الاقتراحات لزيادة شفافية العمل في وزارات السلطة الوطنية، أشار التقرير إلى عدد من حالات الفساد التي تحتاج إلى مزيد من التحقيق الجنائي وذلك بإجراء تحقيق رسمي من قبل النائب العام تمهيدا للمحاكمة.

وتم تطوير مجموعة من التشريعات التكميلية لمواجهة وإضعاف البيئة المساندة للفساد وبشكل خاص موضوع المحاسبة، وفي هذا السياق تم:

1- **تعديل القانون الأساسي (الدستور) باستحداث منصب رئيس الوزراء الذي يكون مسؤولا عن اعماله امام المجلس التشريعي (اعطاء وحجب الثقة) في حين أن الرئيس ياسر عرفات كان يرفض ان يكون مسؤولا امام المجلس رغم توليه اعمال تنفيذية واسعة على اعمال السلطة التنفيذية والتي ثبت أن معظم حالات الفساد الذي أشارت إليه التقارير تتمركز في المراتب العليا منها.**

2- **اقتراح تعديلات على التشريع الخاص بهيئة الرقابة العامة** والموكل لها التدقيق في أعمال إدارات السلطة بحيث يحررها من التبعية لرئيس السلطة الوطنية الذي يتولى

مهام تنفيذية، وجعلها مستقلة ومهنية وحماية العاملين فيها من أي تأثير خارجي وذلك من خلال تعيين رئيسها من قبل المجلس التشريعي ومنع عزله من قبل السلطة التنفيذية مع حق نشر المعلومات وتقديم التقارير الدورية للمجلس التشريعي وإعطائها حق الاتهام وتحويل المشتبه بهم إلى النائب العام أو المحكمة.

3- **تطوير التشريع الخاص بالسجلات العامة** بحيث تفتح المعلومات والسجلات أمام الجمهور والصحافة وتحديد الحالات التي تدخل في نطاق المعلومات السرية.

4- **تطوير التشريعات** التي تلزم الحكومة وأجهزتها بإعلان العطاءات وشروط الحصول على التراخيص للجمهور وتشديد العقوبة على المخالفين لذلك.

5- **إعداد التشريعات التي تحمي مؤسسات المجتمع المدني**(1)، وبشكل خاص الصحافة والإعلام ومؤسسات الرقابة المدنية، وحماية حقها في الحصول على المعلومات وحقها في توعية الجمهور في حقوقه المدنية وحقها في إحالة حالات الفساد للنائب العام في مجالات اختصاصها.

6- **تطوير تشريعات الهيئات المحلية** بحيث يجري تعزيز اللامركزية في عمل السلطة مما يوسع من دائرة الرقابة والمشاركة للجمهور على الأعمال العامة ويخلق حالة من الشعور بالمسؤولية ووضوح المرجعية للمسؤولين والعاملين في هذه الهيئات.

7- **تطوير سلة التشريعات الاقتصادية** التي تحد من تدخل العاملين في الأجهزة الحكومية بما فيها الأمنية في اقتصاد السوق ونشاطاته وقصر عملها على الرقابة وإعداد السياسات وتنفيذ القانون.

8- **إحداث تعديلات تشريعية** تجعل من تعيينات بعض الشخصيات الهامة، إضافة للوزراء، بحاجة لمصادقة المجلس التشريعي، مثل النائب العام، رئيس ديوان الموظفين، رئيس سلطة النقد.... الخ.

---

(1) قانون المنظمات والمؤسسات الاهلية الفلسطينية.

9- **اقرار قانون يتعلق بالذمة المالية الخاصة** بكبار المسؤولين(الافصاح) وقانون الكسب غير المشروع.

كما عمل المجلس التشريعي على اقتراح سياسات على السلطة التنفيذية تتعلق بتعزيز الديمقراطية وتطبيق اللامركزية والشفافية في عمل الحكومة وإجراء الانتخابات في معظم المؤسسات في مواعيدها.

وقد أظهرت تقارير المجلس التشريعي ولجانه التي عالجت قضايا الفساد في ذلك الوقت تمركزها في أوساط شريحة محدودة في قمة هرم السلطة أو في أوساط شخصيات ذات نفوذ من المراتب العليا في القطاع العام أو الأجهزة الأمنية أو الشركات الاحتكارية ذات العلاقة مع السلطة مثل هيئة البترول وشركة الأسمنت وهيئة التبغ والشركة الفلسطينية للخدمات التجارية[1]، إلا أن انطباع الجمهور ووفقا لاستطلاعات الرأي تشير إلى اتساع ظاهرة المحسوبية والواسطة في مجال عمل السلطة، وبشكل خاص في مجال التعيينات الحكومية وتقديم الخدمات الصحية والبعثات والمنح التعليمية وتوزيع المساعدات الخيرية واستخدام فرص التشغيل للعاطلين عن العمل.

لقد أشارت تقارير الهيئات المحلية والدولية أن غياب المحاسبة في جسم السلطة البيروقراطي وتدني مستوى الأجور والرواتب في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة يهدد بإنتشار ظاهرة الفساد من أعلى إلى أسفل أسوة بما هو حاصل في الدول المجاورة.

وينقسم الفساد وفقا لمرتبة من يمارسه إلى فساد أفقي (فساد صغير Minor Corruption) يشمل قطاع الموظفين العموميين الصغار بحيث يتطلب إنجاز أية معاملة مهما كانت صغيرة تقديم رشوة للموظف المسؤول، ويكاد يكون هذا الشكل معدوما في القطاع العام الفلسطيني. وفساد عمودي (فساد كبير Gross Corruption) يقوم به كبار المسؤولين ويتعلق بقضايا أكبر من مجرد معاملات إدارية يومية، كما يهدف إلى تحقيق

(1) الشركة الاحتكارية الام التي يديرها خالد سلام (محمد رشيد) مستشار الرئيس للشؤون الاقتصادية والتي جرى لاحقا ادماجها في صندوق الاستثمار الفلسطيني ويجري حاليا خصخصة بعض استثماراتها.

مكاسب أكبر من مجرد رشوة صغيرة وهـذا الشـكل موجـود في مواقـع عديـدة في قمـة هـرم السلطة الفلسطينية[1].

وتتجلى ظاهرة الفساد في فلسطين بمجموعة من **السلوكيات** التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة، وبالرغم من التشابه أحيانا والتداخل فيما بينها إلا انه يمكن إجمالها **كما يلي:**

- **الرشوة** (Bribery): أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفةً للأصول.
- **المحسوبية** (Nepotism): أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة...الخ، دون أن يكونوا مستحقين لها.
- **المحاباة** (Favoritism): أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.
- **الواسطة** (Wasta): أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق
- **نهب المال العام**: أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.
- **الابتزاز** (Black mailins): أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد.

ويمكن عموما، رصد أهم الأسباب للفساد في هذه المرحلة كما اتضح من رصد التقارير الفلسطينية المحلية[2] والدولية[1]:

---

(1) د. أحمد ابو دية، جامعة القدس

(2) الدراسات الميدانية التي اعدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان بما فيها استطلاعات رأي أعدت لصالح الائتلاف.

أولاً: ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم اتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية جادة بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها أو بعض اطرافها في الفساد، وإن كانت أحيانا تبدي استعدادا للتجاوب مع طروحات الاصلاح تحت تأثير الضغوط المحلية والخارجية.

ثانياً: عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة, كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سبباً مشجعاً على الفساد.

ثالثاً: ضعف البناء المؤسسي للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام وعدم اكتمال هياكلها ومؤسساتها الرقابية وبشكل خاص عدم تحديد مرجعياتها وصلاحيات كل منها بشكل واضح بما في ذلك الأجهزة الأمنية وأجهزة الرقابة والمحاسبة الداخلية.

رابعاً: ضعف دور وقلة خبرة البرلمان (المجلس التشريعي) وضعف قوة المعارضة فيه أضاف مزيدا من ضعف الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. وقد ساهمت المعارضة بتعزيز حالة الضعف بسبب مقاطعة جزء رئيسي منها للانتخابات، وبالتالي، فإن نجاح أغلبية ساحقة للحزب الحاكم (حركة فتح) جعل من دور أعضاء الحركة في التصدي لحالات الفساد مقيد بدرجة لا تسمح بالمساءلة الجدية وأضعف من دور الاعضاء المستقلين في هذا المجال، وهذا يفسر عدم استخدام المجلس لحقه في حجب الثقة عن المسؤولين عن الفساد رغم التهديد باستعمال هذا الحق وذلك بسبب ضغط (مركزية حركة فتح) والرئيس على معظم اعضاء المجلس من الحركة أو احتوائهم في اطار السلطة التنفيذية.

==

(1) تقرير روكارد

خامساً: ضعف الجهاز القضائي وغياب سيادة القانون: إن ضعف الجهاز القضائي شجع عناصر الفساد للتهرب من المحاسبة العادلة، كما أن عدم التزام أجهزة السلطة التنفيذية بتنفيذ حكم القضاء أو التدخل في أحكامه وأعماله من قبل السلطة وأجهزتها ولّد حالة من الشعور بعدم الأمان أو عدم جدوى التوجه للقضاء. وقد أشارت تقارير المجلس التشريعي المتعددة، وبشكل خاص تقارير اللجان القانونية والرقابة والمالية إلى أهمية استقلال جهاز القضاء وتعزيز قدراته، وأشارت معظم التوصيات إلى أهمية بناء مجلس القضاء الأعلى على اسس سليمة والمصادقة على مجموعة القوانين المعززة لذلك.

سادساً: غياب الشفافية وعدم السماح بالوصول للمعلومات والسجلات العامة، وبشكل خاص المالي فيها كالمعلومات عن الموازنة من حيث تفاصيل الإيرادات والنفقات، خاصة نفقات الأمن ومكتب الرئيس والمعلومات التي تتعلق بالشركات والاستثمارات التي تديرها مجموعة من الأشخاص نيابة عن السلطة أو الشركات التي تساهم فيها السلطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وقد شكّلت تقارير لجان الموازنة والاقتصادية والرقابة في المجلس التشريعي طلبات متكررة للكشف عن هذه الأموال والتي ولّدت ضبابية عملها بيئة مشجعة على الفساد.

ثامنا: المركزية الشديدة والتدخل في اقتصاد السوق: اعتمد النظام السياسي للسلطة الوطنية المركزية الشديدة من جهة والتدخل في اقتصاد السوق بشكل مباشر كشريك أو محتكر من جهة أخرى وقد ثبت من تقارير القطاع الخاص والمجلس التشريعي ان الاطراف المتنفذة في وظائف عامة لها علاقة بالاقتصاد شكلت شركات مع آخرين دون أن تساهم ماليا وحظيت على مكاسب وثروات ووكالات محلية لشركات أجنبية دون وجه حق.

تاسعا: ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها بما فيها أجهزة الرقابة الداخلية التي لا يتعدى دورها تقديم تقارير لمسؤول المؤسسة فقط.

عاشرا: تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة مع **غياب** قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

حادي عشر: غياب حرية الأعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.

ثاني عشر: قلة التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه.

وقد أدى الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية والى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص. كما أدى الفساد إلى تراجع المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام. كما أدى إلى الشعور بالظلم لدى الغالبية مما أدى إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وزاد من حالة التذمر وحجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب اضعف من قدرة المجتمع الفلسطيني على التضامن في مواجهة الاحتلال والشعور بالملكية العامة للمشروع الوطني.

الفصل السادس

الفساد الإداري في العراق

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- ✍ **أولاً: الرشوة.**
- ✍ **ثانياً: اختلاس الأموال العامة.**
- ✍ **ثالثاً: الاتجار بالنفوذ.**
- ✍ **رابعاً: إساءة استغلال الوظائف.**

الفصل السادس

الفساد الإداري في العراق

تتعدد صور الفساد الإداري داخل الدولة العراقية خاصة بعد الاحتلال الامريكي للعراق في العام 2003 والذي يأخذ اشكالا عدة أبرزها ما يلي:

أولاً: الرشوة:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين للرشوة : أولهما الصورة التقليدية للرشوة عندما تقع من موظف عام وطني (م 15) وثانيهما الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية (م 16).

وتتضمن المادة (15) من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة الأولى: هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه وهو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.[1]

---

(1) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004, بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

لا يكاد يختلف النموذج القانوني لجريمة الرشوة في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1961[1] مع ما هو منصوص عليه في المادة (15) من الاتفاقية فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي و يسبقهما الركن أو الشرط المفترض.

فأما بالنسبة للركن الخاص والمتمثل بصفة الموظف العام فيعني أن الرشوة لا تقع إلا إذا توافرت صفة الموظف العام المختص[2] وقد نصت المادة الثانية من الاتفاقية فقرة (أ) لتعريف الموظف العام بأنه.. (أ - أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء كان معينا أو منتخباً دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر وبصرف النظر عن أقدميه ذلك الشخص) (ب- أي شخص أخر يؤدي وظيفة عمومية... حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف...)

ويبدو من التعريف أعلاه أن الاتفاقية حاولت قدر الإمكان من التوسع في مفهوم الموظف العام وذلك لمكافحة الفساد وهو الأمر نفسه الذي حرص عليه المشرع العراقي عند تعريف المكلف بخدمة عامة في الفقرة (2) المادة (19) من قانون العقوبات،فجاء بتعريف واسع ليشمل جميع ما جاءت به الاتفاقية من فقرات وحسنا فعل المشرع بشأن ذلك. [3]

ولا يختلف النموذج القانوني لهذه الجريمة عن رشوة الموظف العام الوطني، المنصوص عليها في المادة (15) إلا فيما يتعلق بعنصرين هما صفة الفاعل في الجريمة ومقابل الرشوة. وفيما يتعلق بصفة الفاعل في الجريمة فالمرتشي هو كل من تتوافر فيه

---

(1) عالج قانون العقوبات العراقي جريمة الرشوة في الفصل الأول من الباب السادس في المواد (307-314).

(2) د. ماهر عبد شويش الدرة - شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- المكتبة القانونية- بغداد- طبعة منقحة- 2007- ص 52

(3) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004, المصدر السابق بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

صفة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي. وقد تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي، فنصت على أنه (أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي..... أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي...)[1]

ويبدو أن المشرع العراقي قد عالج ذلك الأمر فيما يتعلق بصفه الموظف الأجنبي لأنه جاء تعبير صفة الموظف أو المكلف بخدمة عامة على وجه العموم والإطلاق بصرف النظر عن صفة أو جنسية ذلك الموظف[2]. أما صفة الموظف الدولي فيستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي... وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين) ويبدوان هذا المفهوم قد جاء واسعا والسبب يعود في ذلك إلى إن إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك أمكان مساءلتهم عن جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية وندعو المشرع العراقي على إيجاد مثل هذه النصوص ليطال العقاب كل من أرتكب جريمة على أرض الدولة وذلك تفعيلا لنص المادة (6) من قانون العقوبات الخاص بالاختصاص الإقليمي.

ولا شك إن إضافة الموظفين العموميين الأجانب والدوليين في أمكانية مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة وذلك استجابة لما هو حادث في الوقت الحاضر من تشابك و تداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى[3] أما العنصر الثاني الذي يميز رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي فيتمثل في

---

(1) دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004, المصدر السابق بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq/search_web/edare/10.doc

(2) د. ماهر عبد شويش الدرة- المرجع السابق- ص52.

(3) د. محمد الأمين البشري- الفساد والجريمة المنظمة- الرياض- مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص74.

مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي واستغلاله وهو الحصول على منفعة تجارية أو الاحتفاظ بها[1] .

ثانياً - اختلاس الأموال العامة

وهي أحدى أهم جرائم الفساد الإداري بالنظر للآثار السلبية المالية الناجمة عنها حيث تمثل أهدارا لأموال وممتلكات الدولة التي هي في ذات الوقت ملك المجتمع. كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضربا من ضروب خيانة الأمانة للموظف الذي أودعت إليه من حيث توليه الوظيفة وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة.[2]

وتنص المادة (17) من الاتفاقية على أن (تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية و تدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل أخر).

ويتضح من النص أعلاه أن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة الاختلاس فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنيا أم أجنبيا أو كان موظفا دوليا في مؤسسة دوليه. أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا من توافرت فيه صفة الموظف العام الوطني فقط.

وهو ما عالجته المادتان (315، 316) من قانون العقوبات العراقي، والتبديد والأضرار أو أي استعمال غير مشروع وهو تضمنته كذلك المواد (338، 340، 341) والصورة

(1) د. عباس أبو شامة- عولمة الجريمة الاقتصادية- الرياض مكتبة فهد الوطنية- 2007- ص42.

(2) د. عوض محمد- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة- دار المطبوعات الجامعية- الاسكندرية- 1985- ص95.

الأخيرة تتمثل بمجرد استعمال الأموال والممتلكات العائدة للدولة على نحو غير مشروع ولو لم يقترن هذا الاستعمال بنية التملك وهو ما انفرد به كذلك المشرع العراقي في معالجة هذا الأمر عن بقية التشريعات الأخرى في المادة (335) عقوبات أما محل الاختلاس فيعني الأموال أو الممتلكات أو الأوراق المالية سواء كانت عامة أم خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة ولكن يشترط أن تكون هذه الأموال أو الأشياء قد سلمت إلى موظف بسبب وظيفة، أما الركن المعنوي فيجب أن يقع بصورة عمدية وبالتالي تتوافر عناصر القصد الإجرامي كما تطلقه المادة (17) من الاتفاقية.

ثالثاً - الاتجار بالنفوذ

هو قيام الموظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو السلطة العامة تابعة للدولة على مزية غير مستحقة وذلك مقابل أي مزية لصالحه أو لصالح شخص أخر[1].

وقد أوضحت المادة (18) من الاتفاقية أركان وعناصر الاتجار بالنفوذ وأن هذه الجريمة تتحقق على وفق ما جاءت به الاتفاقية بتوافر ثلاثة أركان وهو الشرط المفترض المتمثل بالموظف العام.. ويبدو أن التشريع العراقي لم ينص صراحة على جريمة الاتجار أو استغلال النفوذ لذا ندعو المشرع إلى سد هذه الثغرة التشريعية للحيلولة دون وقوع جرائم الفساد خاصة وأن هذا النوع من الجرائم يمثل أخطر وأهم صور الفساد لاسيما في الوقت الحالي الذي يشهده العراق من تطور وتغير في الفلسفة الاقتصادية.

رابعاً- إساءة استغلال الوظائف

تتميز جريمة إساءة استغلال الوظائف عن جرائم الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ وهي إساءة استغلال الوظائف فتنص المادة (19) من الاتفاقية على (تنظر كل

(1) د. صباح كرم شعبان- جرائم استغلال النفوذ- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- ط2- 1986- ص 27.

دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أخر أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقوانين). ويتواءم التشريع العراقي مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة استغلال الوظيفة وأن تفاوت المسمى الذي يطلق عليه. فقد عالجت المادة (316) عقوبات الأحكام الخاصة بالموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبته لحق, غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدوله في مالها بنصيب ما أو سهل لغيره أو كان المال مملوك للغير[1].

(1) د. سعد إبراهيم الأعظمي- موسوعة مصطلحات القانون الجنائي- ج1- دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد- 2002- ص216.

الفصل السابع

الفساد الإداري في اليمن

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- ✍ **أولاً: أبرز الجهود التي اتبعتها الحكومة اليمنية في مكافحة الفساد.**
- ✍ **ثانياً: السياسات أو الآليات التي تسهم في مجال مكافحة الفساد.**

الفصل السابع

الفساد الإداري في اليمن

لا يمكن إنكار الجهود المبذولة من قبل الدولة في مكافحة الفساد الإداري في أجهزتها المختلفة، ويمكن توضيح ذلك من خلال سرد **أبرز هذه الجهود التي اتبعتها الحكومة اليمنية**، وذلك على النحو التالي[1]:

- حدَّدَ رئيس الجمهورية محاربة الفساد كأولوية أولى لإستراتيجية الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، وهنالك إجراءات تتبعها الحكومة اليمنية لمكافحة الفساد تشمل إصلاح الإجراءات الإدارية، وتحديث الخدمة المدنية، وإعادة هيكلة النظام العام للإدارة المالية، وأجزاء من السلطة القضائية، وتعزيز دور السلطة التشريعية.
- تبنت اليمن وصادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة (اتفاقية ميريدا Meride).
- كما عززت توجيهات رئيس الجمهورية استقلالية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الذي رفع من مستوى التنسيق مع مكتب النائب العام ووزارتي العدل والشئون القانونية.
- حملة التوعية الوطنية لمكافحة الفسـاد، التي استهلتها الحكومة اليمنية في 6 يونيو

(1) د. عبد الحكيم الشرجبي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن (نحو بلورة لرؤية المانحين)، جامعة صنعاء، تاريخ النشر غير مذكور، ص 7- 9.

2006م، واستمرت لمدة(60) يوماً، في جميع المدن الرئيسية في اليمن. وذلك من خلال نشر اللافتات ولوحات الإعلانات والملصقات التي تم رفعها في أكثر من (700) موقع، مع أكثر من (300) لوحة إعلانية في مدينة صنعاء فقط. بالإضافة إلى حملات إعلانية في جميع الصحف الحكومية والمستقلة وصحف معارِضة، بالإضافة إلى حملات إعلانية في التلفزيون والإذاعة، وكان الهدف من هذه الحملة:

1- رفع مستوى الوعي الاجتماعي حول تأثيرات الفساد على التنمية.
2- حشد المساندة الشعبية للإجراءات القائمة لمكافحة الفساد.
3- التشجيع على الحوار والنقاش وإزالة الخطوط الحمراء المرتبطة بمواضيع الفساد.

كما اتخذت الحكومة اليمنية عدداً من الإجراءات في عدد من الجوانب، منها:

في الجانب التشريعي:

قيامها بإصدار مجموعة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى محاربة الفساد في الإدارة العامة والتصدي له، ومنها:

- القرار الجمهوري بالقانون رقم (12) لسنه 1994م بشأن الجرائم والعقوبات.
- قانون رقم (35) لسنة 2003م بشأن مكافحة غسل الأموال.
- قانون رقم (47) لسنة 2005م بشأن الموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- قانون رقم (30) لسنة 2006م بشأن الإقرار بالذمة المالية والذي تمت المصادقة عليه في يوليو عام 2006م من قبل مجلس النواب، كجزء من عملية وضع التشريعات الوطنية للالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- قانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد.
- قرار رئيس الجمهورية رقم (12) لسنة 2007م بتشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
- قانون رقم (23) لسنة 2007م بشأن قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية.
- مشروع قانون المعلومات وحرية تبادلها، والمقدم من المركز الوطني للمعلومات

والمحال من الحكومة أواخر العام 2008م إلى البرلمان لمناقشته واستكمال الإجراءات القانونية لإصداره.

وفي جانب الإصلاحات القضائية:

فإن اليمن تسعى إلى إسناد مؤسساتها الديمقراطية الصاعدة وتحسين حكمها عبر تقوية حكم القانون وتوسيع استقلالية القضاء. وعلاوة على ذلك، تتطلب الطبيعة المتعددة الوجوه الواسعة الانتشار للفساد سلطة قضائية متكاملة ومستقلة للتحري ومحاكمة الأنشطة الإجرامية المختلفة, وأخيراً، تدرك الحكومة اليمنية الترابط الجلي الموجود بين النمو والإصلاحات القضائية وفي هذا المجال تحقق التالي:(1)

1- **فصل السلطات:** حيث تم تحقيق فصل السلطات الدستورية للمرة الأولى في تاريخ اليمن، فتم تعديل نص مادة رئيسية في قانون السلطة القضائية لاستبدال صفة رئيس الجمهورية كرئيس لمجلس القضاء الأعلى (SJC).

2- **إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى:** تمت إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى ليصبح برئاسة رئيس المحكمة العليا، وبالتالي تم تعزيز الاستقلال القضائي، وكسبت الإصلاحات في السلطة القضائية بالجمهورية اليمنية زخماً كبيراً.

ومن خلال النظرة المتأملة والفاحصة بشكل عام، ووفقاً لمعطيات البحث، نجد أن الجهود المبذولة من قبل الحكومة اليمنية في جانبها التشريعي والقانوني والإجرائي تعد مرضية إلى حدٍ كبير، ولكن من ناحية الانتقال إلى التطبيق العملي على أرض الواقع فما زال الأمر في بدايته ويحتاج إلى تكثيف الجهود واستدامتها، إضافة إلى تفعيل مشاركة بقية الأطراف المعنية بالأمر مثل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. فلكي تنجح مبادرات الحكومة وجهودها المبذولة في مكافحة الفساد الإداري، فإنه ينبغي تناول وجهي الفساد "جانب العرض" المتمثل في قطاع الأعمال (القطاع الخاص)، و"جانب

---

(1) د. عبد الحكيم الشرجبي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

الطلب" المتمثل في القطاع العام الحكومي، ويتطلب هذا الأمر تطوير المؤسسات ووضع المعايير السلوكية التي ترفع من تكلفة الفساد حتى يكون أمراً لا يستحق المخاطرة.

وتجدر الإشارة إلى أن مكافحة الفساد الإداري لا يمكن أن تقضي على هذه الظاهرة بالكامل ولكن العمل الجاد هو الذي يدفع لأن يكون الفساد استثناءً لا قاعدة، وهذا لا يكون إلا من خلال الجهد الجماعي ابتداءً من الإرادة السياسية وانتهاءً بإرادة الفرد والمجتمع[1].

وفيما يلي مجموعة من **السياسات أو الآليات التي يمكن أن تسهم إلى هذه الدرجة أو تلك، في مجال مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية** وكبح جماحه إذا ما أخذت بعين الاعتبار من قبل الجهات المعنية، وذلك على النحو التالي:

1- الاستفادة من توافر الرغبة السياسية الحالية بالعمل على نقل قوة الدفع الموجودة لدى القيادة السياسية إلى رؤساء قيادات الوحدات الإدارية المختلفة بالدولة. والعمل على إنشاء آلية مؤسسية تنظيمية تقوم بمراقبة ومتابعة تنفيذ سياسات ومشاريع وإجراءات الإصلاحات المختلفة، هذه الآلية المؤسسية سوف تعمل على جعل عملية الإصلاح بمكوناتها المختلفة عملية ديناميكية بحيث يمكن تطويرها بشكل مستمر وفقاً لما يستجد من متغيرات.

2- العمل على وضع إستراتيجية أكثر شمولية وتكاملاً لمكافحة الفساد الإداري وربطها ببرامج وسياسات الإصلاح الإداري والتشريعي والبناء المؤسسي والتنظيمي بحيث يسهل تحديد المسئوليات بشكل دقيق مما يُمَكِّن من العمل على تجفيف منابع الفساد واجتثاثه من مختلف المؤسسات، أو على الأقل التخفيف من حدة انتشاره وتقليل مخاطره على المجتمع.

---

(1) ياسين الصرايرة وآخرون، المنهج التجريبي لمعالجة الفساد الإداري في القطاع العام الأردني،....، 1421هـ.

3- العمل على الانتقال إلى تطبيق الإجراءات والخطوات التنفيذية والمؤشرات المتعلقة بالبرامج والسياسات والمشاريع، وأن تكون عملية التنفيذ وفقاً لجداول محددة بوضوح ومجدولة زمنياً، وأيضاً تحديد الجهات المسئولة وطبيعة مسئولياتها ومهامها واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها من ناحية، وأدوار القطاعات و/ أو الإدارات المعنية في كل وزارة وجهة معنية وذات علاقة بعملية الإصلاحات ومكوناتها.

4- تخفيض عدد القوانين واللوائح وتبسيط الإجراءات في كافة وحدات القطاع العام. واللجوء إلى الشفافية في كل الجهات الحكومية التي تتعامل مع الجمهور حتى لا يكون هناك مجالاً للرشوة، وذلك من خلال إنشاء وحدات رقابية في الأجهزة الحكومية لتفعيل آليات المساءلة الداخلية التي أثبتت فعاليتها في كثير من الدول، وكذا تفعيل آليات المساءلة الخارجية.

5- تفعيل قوانين المحاسبة المالية لكبار الموظفين دون مجاملات أو اعتبارات شخصية. وتطوير نظم اختيار وتعيين وترقية الموظفين والتوصيف العلمي الدقيق للوظائف.

6- إعادة النظر في ظروف وأوضاع العاملين في القطاع الحكومي برفع الأجور والمرتبات وصرف المكافئات المناسبة لتحقيق التوازن بين دخول العاملين ومتطلباتهم الضرورية للحياة, في جميع قطاعات الدولة دون النظر في طبيعة نشاط القطاع وما يدره من عوائد مالية ترجع إلى تلك الطبيعة..

7- تعزيز وتقوية الإطار التشريعي والبناء المؤسسي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بما يسهم في تطوير وتحديث العمل الرقابي والمحاسبي للجهاز، وكذلك تفعيل الدور المجتمعي للجهاز بالمساهمة في تطوير مناهج وبرامج المحاسبة والمراجعة في مؤسسات التعليم، ونشر الوعي الرقابي والمحاسبي.

8- تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب وتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الرقابي على الحكومة، وفي وسائل مكافحة الفساد. والعمل على استقلال الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بحيث لا تتبع السلطة التنفيذية. مع مراجعة شاملة لوحدات

الإدارة العامة ومعالجة الإختلالات التي تعاني منها بما يتلاءم مع التطورات والتغيرات والدور الجديد للدولة ووظيفتها.

9- اعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً خاصةً في الجهات التي يمكن أن ترتفع بها معدلات الفساد نتيجة استمرار الموظف وبقائه فيها لمدة طويلة، كالضرائب والجمارك وغيرها من الهيئات الحكومية الخدمية ذات الاتصال المباشر بالجمهور.

10- تدعيم مواثيق وأخلاقيات المهنة والوظيفة العامة، وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها، وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين ومساءلتهم عن مصادر دخولهم وممتلكاتهم بصفة مستمرة.

11- إلزام جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية بإصدار دليل الخدمات، وذلك لتوضيح كيفية الحصول على الخدمات التي تقدمها مختلف الأجهزة الحكومية، وتبسيط إجراءات الحصول على تلك الخدمات، بما يعزز بناء الثقة بين المواطنين والأجهزة الحكومية.

12- التركيز أثناء التدريب، قبل الالتحاق بالعمل، على أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة وتحمل المسؤولية.وإعطاء دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في مكافحة الفساد.

13- العمل على إعطاء حرية أوسع للصحافة بحيث تكون لديها القدرة على كشف ممارسات الفساد، باعتبارها أداة رقابية مجتمعية، وتعزيز الشفافية والنزاهة في المؤسسات الإعلامية ذاتها، وأطرها التمثيلية والرقابية.

14- تقوية الدور الإعلامي الشامل لدعم عملية مكافحة الفساد والإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، وكذلك مواصلة وسائل الإعلام المختلفة لدورها في التوعية بمخاطر الفساد. وزيادة برامج التأهيل والتدريب لمنظمات المجتمع المدني للمساهمة الفاعلة في مكافحة الفساد.

15- تعميق الثقافة الرقابية في أوساط العاملين بأجهزة الدولة والمستفيدين من خدماتها من المواطنين والقطاع الخاص.

16- تفعيل دور مراكز الدراسات والبحوث، وتوسيع نطاق عملها في مجال البحث والدراسة، ودعم البحوث العلمية في مجال مكافحة الفساد، وتشجيع الدراسات الميدانية حول تحليل هذه الظاهرة من أجل بلورة أطر نظرية ونماذج علمية لمعرفة الدوافع وتشخيص الأسباب وتحليل الظروف المسببة للفساد والتي يتم استنباطها من قضايا الفساد التي حدثت وتحدث في الواقع العملي، وذلك لتبصير الدولة والأجهزة الإدارية الخدمية بأهمية الاستفادة من تلك البحوث والدراسات وما تنتهي إليه من توصيات.

الفصل الثامن

الفساد الإداري

في المملكة العربية السعودية

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

✍ **إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد:**

1- **المنطلقات.**

2- **الأهداف.**

3- **الوسائل.**

4- **الآليات.**

الفصل الثامن

الفساد الإداري في المملكة العربية السعودية

طبقاً للتقرير السنوي الصادر عن منظمة الشفافية الدولية عام 2008 فإن المملكة العربية السعودية تأتي في المرتبة (80) بين دول العالم فيما يتعلق بالفساد، وبالرغم من أن البعض يشكك في هذه التقديرات وأنها لا تقوم على معلومات وإحصائيات دقيقة، إلا أن تقارير هذه المنظمة الدولية تجد صدىً وانتشارا حول العالم.

ومن المهم أن تضع الدولة لنفسها **إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد**، وهذه الإستراتيجية توجه مسار الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للاشتراك في الحد من الفساد والتصدي له بكل الطرق الممكنة.

وعندما تصدر الإستراتيجية عن أعلى سلطة في الدولة فإن ذلك يعبر عن الإرادة السياسية للدولة في التصدي للفساد الإداري بشكل جدي وعلني وعبر مختلف الأجهزة الحكومية وأجهزة الضبط المختصة ومؤسسات البحث العلمي والوسائل الإعلامية... الخ. فالإستراتيجية ترسم الأهداف العامة بعيدة المدى للدولة فيما يتعلق بمكافحة الفساد الإداري، وتقدم رؤية كلية لجميع الأجهزة العامة والخاصة، وتوجه أنشطتها لكي تتفاعل وتعمل على الحد من كل صور الفساد، وتتبنى الأنشطة وتوزيع الموارد اللازمة لتحقيق تلك الأهداف العليا.

والمحلل للإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية سيرى نموذجاً جيداً في هذا المجال وآمل أن تسعى كل دولة عربية لوضع

استراتيجية وطنية خاصة بها تتناسب مع بيئتها ومواردها وظروفها المختلفة. وقد تم الإعلان بالمملكة العربية السعودية عن الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد.

وتمثل هذه الإستراتيجية مشروعاً متكاملاً وواضحاً للإصلاح يوجهه خادم الحرمين الشريفين الملك عبدالـلـه بن عبدالعزيز للحد من الفساد والتصدي للانحرافات والتجاوزات في أجهزة الدولة المختلفة.

وأكدت تلك الإستراتيجية ضرورة الإقرار بمبدأ الشفافية وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في حماية النزاهة وقيام الأجهزة الحكومية المختصة بممارسة اختصاصاتها في مكافحة الفساد بكل صوره وأشكاله والعمل بمبدأ المسائلة لكل مسؤول مهما كان موقعه الاجتماعي أو الوظيفي، وحسب ما نشر بصحيفة الرياض، (العدد 14137، بتاريخ 1428/2/19هـ الموافق 2007/3/9م) فإن نص تلك الإستراتيجية كما يلي:

- **يعد الفساد ذو مفهوم مركب له ابعاد متعددة وتختلف تعريفاته باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليه.**

فيعد فسادا كل سلوك انتهك أياً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام كما يعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة هذا في القانون الوضعي.

أما في الشريعة الإسلامية فالفساد كل ما هو ضد الصلاح قال تعالى: (وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا) [الأعراف: 56] ، وقال تعالى: (إِنَّ الـلـهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ إِنَّ الـلـهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ الـلـهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا) [النساء: 58] ، وقال تعالى: (وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيِهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَالـلـهُ لاَ يُحِبُّ الفَسَادَ) [البقرة: 205].

وفي صحيح مسلم أن رسول الـلـه ﷺ قال "**لا يسترعى الـلـه عبداً على رعيه يموت حين يموت وهو غاش لها إلا حرم الـلـه عليه الجنة**".

وروى الامام أحمد عن ثوبان قال "**لعن رسول الـلـه ﷺ الراشي والرائش يعني الذي يمشي بينهما**".

وظاهرة الفساد تشمل جرائم متعددة مثل : الرشوة والمتاجرة بالنفوذ، إساءة استعمال السلطة، الإثراء غير المشروع، التلاعب بالمال العام واختلاسه أو تبديده أو إساءة استعماله، غسل الأموال، الجرائم المحاسبية، التزوير، تزييف العملة، الغش التجاري ...الخ.

- أو نظامها السياسي إلى ان الفساد لا يرتبط بنظام سياسي معين بل يظهر عندما تكون الظروف مواتية لظهوره.ويوجد بصور مختلفة ومتباينة في جميع النظم السياسية فالفساد يعد ظاهرة دولية وعامل قلق للمجتمع الدولي.
- وتعد ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ولذا تتعدد أسباب نشوئها ومن هذه الأسباب عدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة. وللفساد آثار سلبية متعددة أهمها التأثير السلبي على عملية التنمية فينحرف بأهدافها ويبدد الموارد والإمكانات ويسيء توجيهها ويعوق مسيرتها كما يضعف فاعلية وكفاية الأجهزة ويتسبب في خلق حالة من التذمر والقلق.

إن حماية النزاهة ومكافحة الفساد تستلزم برامج إصلاح شاملة تحظى بدعم سياسي قوي وتكتسب مضموناً استراتيجيا يقوم على تشخيص المشكلة ومعالجة أسبابها وتعاون الأجهزة الحكومية ومشاركة المجتمع ومؤسساته وإرساء المبادئ والقيم الأخلاقية للإدارة والمجتمع وتعزيزها والاستفادة من الخبرات الدولية.

- وبما أن حماية النزاهة ومكافحة الفساد بجميع أشكاله من المبادئ الثابتة في الشريعة الإسلامية والأنظمة الدولية فإن المملكة العربية السعودية وهي تستمد أنظمتها من

مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية عنيت بحماية النزاهة والأمانة والتحذير من الفساد ومحاربته بكل صوره وأشكاله.

- ومن هذا المنطلق حرصت المملكة على مشاركة المجتمع الدولي اهتمامه في محاربة الفساد من خلال حرصها على عقد الاتفاقيات وحضور المؤتمرات والندوات وتعزيز التعاون الدولي.

وامتداداً لهذا الاهتمام وضعت هذه الإستراتيجية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد وذلك على النحو التالي:

أولاً: المنطلقات:

تتركز الإستراتيجية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد على المنطلقات الآتية :

1- إن الدين الإسلامي الحنيف -عقيدة وشريعة ومنهج حياة- هو الركيزة الأساسية التي تحكم هذه الاستراتيجية: منطلقات وأهدافاً ووسائل وآليات، وتعد كل عمل من شأنه الانحراف بالوظيفة العامة والخاصة عن مسارها الشرعي والنظامي الذي وجدت لخدمته فساداً وجريمة تستوجب العقاب في الدنيا والآخرة.

2- إن حماية النزاهة ومكافحة الفساد تتحقق بشكل أفضل بتعزيز التعاون بين الأجهزة المختصة في المملكة بشكل مستمر.

3- إن الفساد يعوق التطوير والتنمية والاستثمارات.

4- إن الفساد مرتبط في بعض صوره بالنشاطات الاجرامية، وبخاصة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

5- إن ظهور مفاهيم وصور ووسائل حديثة للفساد وانتشارها تستلزم مراجعة وتقويماً مستمراً للسياسات والخطط والأنظمة والإجراءات والبرامج لمكافحة هذا الوباء الخطر.

6- إن تحقيق حماية النزاهة ومكافحة الفساد يتطلب ايضاً تعزيز التعاون بين الدول

انطلاقاً من مبادئ القانون الدولي والمواثيق والمعاهدات الدولية، مما يسهم في تعميق الثقة بين الدول وتهيئة مناخ أفضل للعلاقات فيما بينها.

ثانياً: الأهداف:

تهدف الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد إلى تحقيق الآتي :

1- حماية النزاهة ومكافحة الفساد بشتى صوره ومظاهره.

2- تحصين المجتمع السعودي ضد الفساد بالقيم الدينية والأخلاقية والتربوية.

3- توجيه المواطن والمقيم نحو التحلي بالسلوك واحترام النصوص الشرعية والنظامية.

4- توفير المناخ الملائم لنجاح خطط التنمية، ولاسيما الاقتصادية والاجتماعية منها.

5- الاسهام في الجهود المبذولة لتعزيز وتطوير وتوثيق التعاون الاقليمي والعربي والدولي في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد.

6- تحقيق العدالة بين افراد المجتمع.

ثالثاً: الوسائل:

1- **تشخيص مشكلة الفساد في المملكة عن طريق ما يلي :**

أ - تنظيم قاعدة معلومات وطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد تشتمل على جميع الوثائق النظامية والإدارية ورصد المعلومات والبيانات والإحصاءات الدقيقة عن حجم المشكلة وتصنيفها وتحديد أنواعها وأسبابها وآثارها وأولويتها ومدى انتشارها زمنياً ومكانياً واجتماعياً.

ب- قيام الأجهزة الحكومية المعنية بحسب اختصاصها بإعداد احصاءات وتقارير دورية عن مشكلة الفساد تتضمن بيان حجم المشكلة وأسبابها، وأنواعها والحلول المقترحة وتحديد السلبيات والصعوبات التي تواجه تطبيق الانظمة والإجراءات المتعلقة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد.

ج- دعم وإجراء الدراسات والبحوث المتعمقة بموضوع حماية النزاهة ومكافحة الفساد.

د- إتاحة المعلومات المتوافرة للراغبين في البحث والدراسة وحث الجهات الاكاديمية

ومراكز البحوث المتخصصة على إجراء المزيد من الدراسات والبحوث في المجال نفسه.

هـ- رصد ما ينشر في وسائل الاعلام عن موضوع حماية النزاهة ومكافحة الفساد.

و- متابعة المستجدات في الموضوع على المستوى المحلي أو الدولي.

2- قيام الأجهزة الحكومية المعنية بحماية النزاهة ومكافحة الفساد بممارسة اختصاصاتها، وتطبيق الأنظمة المتعلقة بذلك عن طريق ما يلي :

أ - تزويد الأجهزة الضبطية، والرقابية، والتحقيقية، والقضائية، بالإمكانات المادية، والبشرية، والخبرات، والتدريب، والتقنية، والوسائل العلمية الحديثة، الكافية لتمكينها من أداء مهماتها بفاعلية.

ب- دراسة أنظمة الأجهزة المختصة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد وهياكلها الإدارية وإجراءاتها، مع مراعاتها عدم الازدواجية وتنازع الاختصاص فيما بينها، ومنحها القدر اللازم من الاستقلال الإداري والمالي.

ج- قيام الأجهزة الحكومية المعنية - بحسب اختصاصها - بالمراجعة الدورية للأنظمة المتعلقة بمكافحة الفساد؛ لتحديد الصعوبات التي تظهر لها من خلال التطبيق والدراسة، وإبداء المقترحات لتذليل هذه الصعوبات، وكذلك لتطوير هذه الأنظمة ورفعها للجهة المختصة للنظر فيها والاستفادة في ذلك مما يستجد.

د- تطوير وتقويم الأنظمة الرقابية والإدارية والمالية، لضمان وضوحها وسهولة تطبيقها وفعاليتها.

هـ- تقليص الإجراءات، وتسهيلها والتوعية بها، ووضعها في أماكن بارزة، حتى لا تؤدي إلى الاستثناءات غير النظامية.

و- قيام المسؤولين بالمراقبة والمتابعة ؛ للتأكد من سلامة إجراءات العمل ومطابقتها للأنظمة.

ز- اختيار المسؤولين في الإدارات التنفيذية التي لها علاقة بالجمهور من ذوي الكفايات

والتعامل الحميد مع المراجعين.والتأكيد على مديري الإدارات بإنهاء إجراءات معاملات المواطنين ومراقبة الموظفين حتى لا يضعوا العقبات امام تلك المعاملات.

ح- التأكيد على عدم التمييز في التعامل وعدم النظر إلى المركز الوظيفي أو الاجتماعي للشخص.

ط- العمل بمبدأ المسائلة لكل مسؤول مهما كان موقعه، وفقاً للأنظمة.

ي- تعزيز جهود الأجهزة الضبطية المتعلقة بمكافحة الفساد.

ك- الاستفادة من الوسائل العلمية الحديثة، ووسائل الاتصالات السريعة بين الجهات الحكومية المختصة.

ل- ضمان وضوح التعليمات الخاصة بالرسوم والمستحقات والغرامات وتسديدها. وإيجاد السبل الوقائية الكفيلة بسد الثغرات التي تؤدي إلى ولوج الفساد إليها، بما في ذلك التسديد عن طريق البنوك، وفق ضوابط مدروسة.

م- سرعة البت في قضايا الفساد، والعمل بمبدأ التعويض لمن تضار حقوقهم ومصالحهم من جراء الفساد بعد ثبوت ذلك بحكم قضائي نهائي من الجهة المختصة، ونشرها بطلب من المدعي العام وموافقة ناظر القضية.

ن- العمل على توحيد اللجان ذات الاختصاص القضائي في جهة قضائية واحدة ومنحها الاستقلال التام.

س- التأكيد على التعاون في مجال المساعدة المتبادلة في محاربة الفساد، دون إخلال بالسرية المصرفية.

3- **إقرار مبدأ الوضوح (الشفافية) وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة عن طريق ما يلي :**

أ - التأكيد على مسؤولي الدولة بأن الوضوح وسيلة فاعلة للوقاية من الفساد، وإن اعتماده كممارسة وتوجه أخلاقي يضفي على العمل الحكومي المصداقية والاحترام.

ب- تسهيل الإجراءات الإدارية والتوعية بها، وإتاحتها للراغبين، وعدم اللجوء إلى السرية إلا فيما يتعلق بالمعلومات التي تمس السيادة والأمن الوطني.

ج- وضع نظام لحماية المال العام.

د- توضيح إجراءات عقود مشتريات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات المساهمة، وإعطاء الجمهور والمؤسسات المدنية ووسائل الإعلام حق الاطلاع عليها ونقدها.

هـ- كفالة حرية تداول المعلومات عن شؤون الفساد بين عامة الجمهور ووسائل الإعلام.

4- **مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في حماية النزاهة ومكافحة الفساد عن طريق ما يلي :**

أ - إشراك بعض منسوبي هذه المؤسسات في اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد المقترحة.

ب- إشراك هذه المؤسسات "حسب اختصاصها" في دراسة ظاهرة الفساد وإبداء ما لديها من مرئيات ومقترحات تمكن من الحد منه.

ج- حث الهيئات المهنية والأكاديمية كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين على إبداء مرئياتهم حول الأنظمة (الرقابية والمالية والإدارية) وتقديم مقترحاتهم حيال تطويرها وتحديثها.

د- حث الغرف التجارية والصناعية على إعداد خطط وبرامج لتوعية رجال الأعمال والتجار بمخاطر الفساد وأسبابه وآثاره، وإيضاح مرئياتهم حيال الأنظمة المالية والتجارية.

5- **توعية الجمهور وتعزيز السلوك الأخلاقي عن طريق ما يلي :**

أ - تنمية الوازع الديني للحث على النزاهة ومحاربة الفساد عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، وخطباء المساجد والعلماء والمؤسسات التعليمية وغيرها، وإعداد حملات توعية وطنية تحذر من وباء الفساد.

ب- التأكيد على دور الأسرة في تربية النشء ودورها الأساسي في بناء مجتمع مسلم مناهض لأعمال الفساد.

ج- حث المؤسسات التعليمية على وضع مفردات في مناهج التعليم العام والجامعي،

والقيام بتنفيذ برامج توعية تثقيفية بصفة دورية عن حماية النزاهة والأمانة ومكافحة الفساد وإساءة الأمانة.

د- حث المواطن والمقيم على التعاون مع الجهات المعنية بمكافحة الفساد، والإبلاغ عن جرائم الفساد ومرتكبيها.

هـ- العمل على وضع برامج توعية تثقيفية في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد، في القطاعين العام والخاص.

6- تحسين أوضاع المواطنين الأسرية والوظيفية والمعيشية عن طريق مايلي :

أ - التأكيد على مبدأ تحسين أوضاع المواطنين الأسرية والوظيفية والمعيشية وبخاصة ذوي الدخل المحدود، وتوفير الخدمات الأساسية لهم.

ب- إيجاد الفرص الوظيفية في (القطاعين العام والخاص)، بما يتناسب مع الزيادة المطرودة لعدد السكان والخريجين، والاهتمام بتأهيلهم طبقاً لاحتياجات سوق العمل.

ج- الحد من استقدام العنصر الأجنبي.

د- تحسين مستوى رواتب الموظفين والعاملين، وبخاصة المراتب الدنيا.

7- تعزيز التعاون العربي والإقليمي والدولي عن طريق ما يلي :

أ - عند الالتزام بمعاهدة أو اتفاقية يتوجب مراعاة السيادة الوطنية للدول، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، وأن يكون هناك دور فاعل للمملكة في صياغة بنود هذه المعاهدات والاتفاقيات.كما يتوجب مراعاة مستوى الالتزام والوضوح بين البلدان المتقدمة والنامية، والعمل على حسن اختيار المشاركين بحيث يكونون من ذوي الاختصاص.

ب- أهمية التنسيق بين الجهات المشاركة في المؤتمرات ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد، والاستعداد والتحضير الجيد لتلك المشاركات، والعمل على وضع تصور للمملكة حيال الموضوعات المطروحة للنقاش، لأن قضية الفساد قضية عالمية تتعدى حدود كل دولة.

ج- الاستفادة من خبرات الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد.

د- متابعة المستجدات الدولية الحاصلة فيما يتعلق بجرائم الفساد والرشوة وأساليب التعرف عليها وسبل محاصرتها.

هـ- العمل على تحقيق المزيد من التعاون الفعال، والمساعدة القانونية المتبادلة، وتبادل المعلومات والرأي والخبرات في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والدول العربية، والإسلامية، والصديقة.

و- أن تقوم شعبة الترجمة الرسمية بهيئة الخبراء بمجلس الوزراء المشكلة بقرار مجلس الوزراء رقم (134) وتاريخ 1422/5/2هـ بإعطاء الأولوية لاعتماد ترجمة الأنظمة الخاصة بمكافحة الفساد المطبقة في المملكة إلى اللغات الأجنبية الحية، للاستفادة منها في المشاركات الخارجية الخاصة بمكافحة الفساد؛لإبراز موقف المملكة وجهودها في هذا المجال.

رابعاً: الآليات:

إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد تتولى المهمات التالية :

أ - متابعة تنفيذ الاستراتيجية ورصد نتائجها وتقويمها ومراجعتها، ووضع برامج عملها وآليات تطبيقها.

ب- تنسيق جهود القطاعين العام والخاص في تخطيط ومراقبة برامج مكافحة الفساد وتقويمها.

ج- تلقي التقارير والإحصاءات الدورية للأجهزة المختصة ودراستها وإعداد البيانات التحليلية في شأنها.

د- جمع المعلومات والبيانات والإحصاءات، وتصنيفها، وتحديد أنواعها، وتحليلها وتبادلها مع الجهات المختصة ذات العلاقة.

الفصل التاسع

الفساد الإداري في المملكة المغربية

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- ✍ أولاً: البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب.
- ✍ ثانياً: مؤسسات مكافحة الفساد الإداري.

الفصل التاسع

الفساد الإداري في المملكة المغربية

يمكن تناول التجربة المغربية في مكافحة الفساد الإداري من خلال التركيز على المحاور التالية:

أولاً: البيئة القانونية المقاومة للفساد في المغرب

إن تشعب ظاهرة الفساد وانتقالها من الحدث الفردي أو الجماعي المنعزل إلى منظومة الفساد والى الجريمة المنظمة جعل كل السلط (سياسية وقضائية وتنفيذية) تتطلع إلى تبني تصورات وسياسات وبرامج للمساهمة في مقاومة الفساد.ومع تنامي دور المجتمع المدني في مجال النزاهة والشفافية ومقاومة الفساد طرحت ضرورات وإشكاليات مشاركته وإشراكه في محاربة الفساد. فكان للمشرع دور هام في إعطاء كل سلطة وسائل عمل قانونية للتدخل في الموضوع.

قوانين الرقابة التشريعية

في إطار مراقبة العمل الحكومي نصّ الفصل الستون من الدستور على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان". وينتج عن هذه المسؤولية أن البرلمان يمارس بصفة غير مباشرة رقابة عامة على المال العام وسبل صرفه والوقاية من تبذيره كما يمارس رقابة مباشرة للوقوف على حقائق مصروفات تغمرها الشكوك.

تتجلى الرقابة المباشرة في:

- مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه. ومن نتائج هذه المسؤولية استقالة الحكومة استقالة جماعية في حالات رفض البرلمان للبرنامج الحكومي (ف.60 من الدستور)
- طلب الثقة. وقد يؤدي التصويت إلى سحب الثقة من الحكومة (ف.75 من الدستور)
- ملتمس الرقابة. وقد تؤدي الموافقة عليه إلى استقالة جماعية للحكومة (ف.76 من الدستور)
- الأسئلة ومنها الشفوية والكتابية.
- الطعن في دستورية القوانين.

قوانين الرقابة القضائية

من الإصلاحات الهامة التي عرفها المغرب في خضم طموحات الاستقلال إنشاء المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى ظهير 27 سبتمبر أيلول 1957 واستحداث دعوى إلغاء القرارات الإدارية، بسبب الشطط في استعمال السلطة.

القضاء الإداري

لقد شكلت هذه الإجراءات المرحلة الانتقالية الأولى تلاها تخويل المحاكم الابتدائية حق النظر في القضايا الإدارية بمقتضى الفصل الثاني من ظهير 15 يوليو تموز 1974 المتعلق بتنظيم القضاء، قبل الوصول إلى إحداث الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ثم إقرار المحاكم الإدارية بظهير 10 سبتمبر أيلول 1993. وهدفنا من الحديث عن هذا الجهاز هو الجانب الإستباقي والوقائي إذ يمكن للمتظلم اللجوء إلى هذا القضاء الذي قد يلغي قرارات إدارية.

إصلاح القضاء

بإصلاح 1962 كرس القانون الجنائي الموحد بعدما كان موزعا حسب نوعية المحاكم وحسب المناطق الثلاثة للاحتلالين الفرنسي والاسباني ثم إصلاح سنة 1965 الذي تركز على التوحيد والتعريب والمغربة. وأخيرا إصلاح 1974 الذي جاء من أجل

تبسيط المنظومة لكنه أضر بالضمانات المخولة للمتقاضين ومس بالحق في محاكمة عادلة على المستوى الجنائي. وقد خص المشرع المغربي الباب الثالث من القانون الجنائي للجنايات والجنح التي يرتكبها الموظفون ضد النظام العام وقد نظمها في ستة فروع منها الفرع الرابع وعلى الخصوص الجزء المتعلق بالرشوة الذي ينقسم إلى فصول للتعريف بأنواع الفساد وأخرى للجزاءات فضلا عما يتعلق بالقضايا القانونية التقليدية من باب التكييف والعنصر المادي الخ.

قانون محكمة العدل الخاصة (ظهير 6 أكتوبر 1972 كما تم تغييره بظهير 24 أبريل 1975 و ظهير 1980/12/25)

مع بداية الستينيات وتضخم الوظيفة العمومية وانطلاق الاستثمارات العمومية لوحظ تنام للفساد من رشوة واختلاس إلى زبونية واستغلال للنفوذ فكان لا بد من ضبط هذه الظاهرة على عقارب النسق العام لتطور المجتمع وأجهزة الدولة. فبمقتضى القانون رقم 4.64 بتاريخ 20 مارس 1965 تم تأسيس محكمة العدل الخاصة من أجل زجر جنايات الغدر والرشوة واستغلال النفوذ المقترفة من طرف الموظفين العموميين. وقد ألغي هذا القانون وعوض بظهير 157/72 بتاريخ 6 أكتوبر 1972 لكننا لا نجد بالقانونين معا أي مقدمة أو تمهيد يبين أسباب إنشاء هذه المحكمة. بينما قدمت المناقشات في البرلمان عدة أسباب للنزول: فقد كثرت الانتقادات حول تدبير نفقات المشاريع الضخمة لأول مخطط خماسي طموح في مغرب الاستقلال، وكانت المطالب ملحة حول حماية المال العام ثم هنالك حديث الحسن الثاني مع القضاة[1] حيث بين لهم "مهمة المحكمة في الضرب على أيدي من تسول له نفسه اختلاس الأموال العامة، وثانيا العمل على مكافحة الجرائم الوظيفية من قبيل الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام... وما يرتبط بها من جرائم كالتزوير مثلا.".

---

(1) محكمة العدل بين الإلغاء والإبقاء استجواب صحيفة العلم مع أ. أحمد السراج (قاض ثم مدير لمحكمة العدل الخاصة من 1965 إلى 1987) العدد 19242 بتاريخ 22 يناير/كانون ثاني 2003.

وقد أدخلت على قانون 1972 بدوره تعديلات بمقتضى ظهير 1975/04/24 وظهير 25 ديسمبر (كانون أول) 1980. ورغم ذلك فطبيعة المحكمة لم تتغير حيث أنها تنتمي إلى المحاكم الاستثنائية وتخرج عن منظومة المحاكم العادية.

يحدد الفصل 31 من قانون محكمة العدل الخاصة اختصاصاتها بالنسبة لمجموعة من جرائم الفساد عرفها في الفصول من 32 إلى 39 وذلك خلافا لمقتضيات الفصول 241 إلى غاية 256 من القانون الجنائي. و يعاقب عليها طبق ما هو منصوص عليه في الفصول المذكورة إذا كان مجموع المبالغ النقدية المختلسة أو المبددة أو المحتجزة بدون حق أو المخفية أو المزايا أو المنافع المحصل عليها بصفة غير قانونية، أو الأرباح المنجزة بدون حق تبلغ قيمة تساوي أو تتجاوز خمسة وعشرون ألف (25000) درهم، كيفما كانت تقسيط هذه القيم و ترتيبها من حيث الزمان سواء كان المتهم قد حصل على هذه المنافع من شخص واحد أو من عدة أشخاص بمناسبة أفعال متباينة أو كان قد ارتكب اختلاسا من صندوق واحد أو عدة صناديق كان يتصرف فيها بحكم وظيفته. ويمكن أن ينتج كذالك حساب الربح بدون حق عن مجموع الأرباح المحصل عليها بواسطة مخالفات متباينة مثل الاختلاس و الرشوة.

الوقاية والرقابة الحكومية

لممارسة مهامه التدبيرية يتوفر الجهاز التنفيذي على عدة أجهزة للرقابة والتقييم والإفتحاص. كما يتوفر على أنظمة متنوعة وأجهزة حكامة متعددة للتحكم في القطاعات العمومية وضمان نزاهتها.

قوانين الوقاية و الرقابة الإدارية

غداة استقلال البلاد وفي خضم الإصلاحات العديدة والمتنوعة صدر النظام الأساسي الخاص بالوظيفة العمومية (24 فبراير/شباط 1958) الذي سيشكل قاعدة للإصلاحات والإجراءات التنظيمية اللاحقة.

قانون الوظيفة العمومية النظام الأساسي 1958

تجب الإشارة أولاً إلى أن تعريف الموظف يتميز بازدواجية، فهو في قانون الوظيفة العمومية، عام شامل واسع لكنه فضفاض كذلك حيث يعده الفصل الثاني "كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة" أما في الفصل 224 من القانون الجنائي فيعد موظفا عموميا " كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهنة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو الإدارات العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات منفعة عامة".

وكان من شأن اعتماد النموذج الفرنسي الذي يطبعه الاستقرار والتغطية الاجتماعية العريضة والمتنوعة (على عكس النموذج الأمريكي مثلا الذي يقنن عمل الموظف كأي عمل تعاقدي ومؤقت) جعل من الموظف شخصا محظوظا يتمتع بامتيازات هامة وبخصائص وصفات "الريع" منها:

- الحصول على هبات وتسهيلات لا يتمتع بها باقي المستخدمين وبالأخص في القطاع الخاص.
- الارتباط بالسلطة السياسية التي تهب التوظيف والترقية وتضمن استمرار الامتيازات،
- في أواخر عهد الحماية كان هناك فقط 5492 موظفا مغربيا ضمن 20492 من الموظفين ولم يكن بين المغاربة إلا 771 موظفا في وظائف غير ثانوية وأصبحت الوظيفة العمومية تعد 47794 نسمة في أكتوبر 1958.

وعلى مستوى عام فان الإدارة اعتمدت على المنظور المركزي ولم ترد مفاهيم الجهات إلا في السبعينيات وبصيغة اقتصادية وكان يجب انتظار مرسوم سنة 1992 ليضع تصورا للامركزية ودستور 1996 الذي شكل اللبنة الأولى لتهيئ التناوب التوافقي كي نجد الإشارة إلى الجهة كجماعة محلية وظهور أول نص تنظيمي بذلك.

أما فيما يتعلق بالحريات فمن القواعد الأساسية التي أطرت التعامل سياسيا

واجتماعيا مع الموظفين وباقي مستخدمي المرفق العام، تحريم الإضراب ومعاقبة مقترفيه بصرف النظر عن الضمانات الدستورية وفي مجال التأديب

وفي جانب الايجابيات لا يجب إغفال تنصيص الفصل 16 على تعارض المصالح بقوله " يمنع على كل موظف مهما كانت وضعيته أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أي اسم كان، في مقاولة موضوعة تحت رقابة الإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بهما، مصالح قد تحد من حريته".

في ظل هذه الأوضاع يأتي تقنين الواجبات والحقوق التي تتسم بالإنشائية والعموميات ومنها موضوع السر المهني الذي لم يحدد بتدقيق مما جعله أداة في يد الفاسدين لإرهاب الموظفين النزهاء وثنيهم على مناهضة الفساد. وهكذا عوض أن يحفظ مفهوم السر المهني الوظيفة ويطهرها أصبح أداة لتسخير الموظفين وإسكاتهم. وتعج التظلمات والدعاوي المرفوعة للقضاء والمقالات والتحقيقات الصحافية والجمعيات بضحايا الإدارة عبر استعمال الفصل المتعلق بالسر المهني.

الإصلاح الإداري/ المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

ارتبط الإصلاح ليس فقط بمنظور المردودية وجودة الأداء وإنما وبالأساس بالجوانب السياسية والأخلاقية. فغداة الاستقلال ومباشرة بعد إصدار قانون 1958، منحت مهام كثيرة لمديرية ملحقة بالأمانة العامة للحكومة مما يؤشر على الوعي بضرورة العناية السياسية الفائقة بالإدارة العمومية ورجالها. وفي خضم تقلبات بداية الاستقلال من صراعات وطموحات وكبح التطلعات إلى تغييرات جذرية عرفت السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عدم الاستقرار، فتسللت البيروقراطية والفساد مما أدى بالحكومة إلى الاعتراف بالاختلالات خاصة التبذير والنفقات المرتفعة وترجم ذلك الجدل الدائر سنة 1964 وهي السنة المعروفة بسنة الأزمة المالية حيث كان عجز الموازنة باهظا فرض اللجوء إلى ضرائب جديدة في موازنة 1965.

وقد شكلت سنة 1965 منعطفا كبيرا في تاريخ الإدارة بالمغرب حيث عرفت إصدار

برنامج إصلاح الأطر الإدارية في فاتح أبريل 1965، ثم التوجيهات الملكية المتعلقة بالإدارة في 20 أبريل 1965 فاعلان حالة الاستثناء وحل البرلمان في 7 يونيو حزيران ثم المرسوم الملكي المحدد لاختصاصات وزارة الشؤون الإدارية في 21 غشت 1965.

ومما طبع الإصلاح الإداري صورية المؤسسات ومنها مثلا أن ظهير 14 يناير 1959 أحدث جهازا إداريا للوظيفة العمومية أصبح فيما بعد وزارة (اليوم وزارة تحديث القطاعات العمومية) كاختصاص تدبيري بجانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كهيئة استشارية تمثيلية. وهذا المجلس المكون من ممثلين عن الإدارة وعن الموظفين وترأسه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية لم ينعقد أبدا رغم المطالبة الملحة للهيئات السياسية والمهنية بذلك طوال عقود. ولم يحرك إلا بعد تنصيب حكومة التناوب ابتداء من 1998.

قوانين الوقاية و الرقابة المالية

تعود أساسا إلى وزارة المالية وتهدف إلى مراقبة النفقات العمومية عبر وضع آليات مختلفة يظهر لأول نظرة أنها متكاملة وشاملة حيث تتمثل أولاً في الرقابة المالية الدائمة وبصفة قبلية التي تكاد تكون مراقبة داخلية يومية لقانونية العمليات أي مطابقتها وانسجامها مع المساطر المحددة ثم المراقبة والتفتيش العرضي وتقويم الانجازات والفض في الطعون للمفتشية العامة للمالية وأخيرا المراقبة البعدية للجنة الوطنية للحسابات. وقد قننت مبكرا وبدقة أكبر مقارنة مع الوصاية التقنية عبر ظهائر 14 أبريل 1960 الثلاثة المنظمة للرقابة المالية[1].

وحيث أن المراقبة المنصوص عليها في قانون 14 أبريل/نيسان 1960 الذي تم تعديله بمقتضى ظهير رقم 1.61.402 بتاريخ 30 يونيو/حزيران 1962، تركز على المؤسسات العمومية والشركات التي تملكها الدولة كليا دون المساهمات غير المباشرة للدولة

(1) يتعلق الأمر بالظهير المنظم للرقابة المالية للدولة والظهير المنظم للمفتشية العامة للمالية والظهير المتعلق باللجنة الوطنية للحسابات.

وللجماعات المحلية، فان جزء من المال العام لا تطاله هذه الرقابة. لكن رغم ذلك فالواقع تحت إطار هذا القانون يعد بحوالي 250 مؤسسة ومنشأة عامة من بين 676 هيئة تضم 187 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري و54 مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري و435 شركة مساهمة.

قانون 14 أبريل 1960

يحدد هذا القانون جانبين أساسيين في علاقات المؤسسات العمومية مع وزارة المالية: الوصاية المالية من جهة، والمراقبة المالية التي تعود لجهاز مختص.

1- الوصاية المالية تهم مجموع المؤسسات التي عددها القانون وقسمها إلى مجموعتين:

الأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسمالها الدولة كليا أو جماعيا مع المؤسسات أو الجماعات العمومية وكذلك الشركات التي تقوم بالتدبير المفوض للمرافق العمومية. وتدخل في هذا الإطار مؤسسات عمومية مختلفة مثل: المعهد العالي للتجارة وإدارة المؤسسات (وهي كلية للتعليم العالي)، والمكتب الشريف للفوسفاط، وشركة استغلال الأراضي الفلاحية، والمكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للسكك الحديدية، الصندوق الوطني للقرض الفلاحي. وعلى هذه المؤسسات أن تخضع العمليات التالية للتأشيرة المسبقة لوزارة المالية:

- الميزانية أو بيان توقعات الاستغلال، (ويعتبر هذا إشرافا على سياسة الموازنة)
- الحصيلة المحاسبية وحساب الاستغلال وحساب الربح والخسارة (ويدخل هذا الأمر ضمن هدف تقييم النتائج)
- التغييرات المتعلقة ببنية الرأسمال من تقليص أو رفع للمساهمات المالية (ويعتبر هذا مراقبة لسياسة مساهمات الدولة)،
- شروط طلبات الاقتراض والقروض البنكية (ويدخل هذا الإشراف ضمن السياسة التمويلية للمؤسسات العمومية).

أما **المجموعة الثانية** فتضم كل هيئة تستفيد من المساهمات المالية للدولة أو لإحدى المؤسسات العمومية (تقديم رساميل، قروض، تسبيقات...) وكذلك الهيئات المرخص لها بتحصيل ضرائب أو رسوم أو إتاوات...أو تلك التي تقوم نيابة عن الدولة بوظيفة اقتصادية.

2- أما المراقبة المالية فهي أكثر دقة حيث تحدد أربع مجموعات أو فئات من المؤسسات العمومية.

الأولى تضم المكاتب والمؤسسات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية المالية وكل المقاولات التي تساهم في رأسمالها الدولة كليا أو جماعيا مع المؤسسات أو الجماعات العمومية. تخضع بعض عمليات هذه المؤسسات للتأشيرة المسبقة لوزارة المالية مثل: صفقات الأشغال والتموين، شراء العقارات، الاتفاقيات المبرمة مع الغير، إعطاء المنح. بالطبع هناك استثناءات لا توضح حجيتها مثل استثناء الشركة الوطنية للمنتوجات البترولية من الرقابة المالية رغم أنها مقاولة عمومية حيث لم يذكر نص إنشائها أي شيء عن رقابة الدولة!

وتوضح مذكرات وتعميمات وزارة المالية حدود واجبات كل مؤسسة على حدة. وتتوزع ما بين تحديد السقف و إلغاء التأشيرة المسبقة. وتوجد لدى بعض هذه المؤسسات وكالة محاسبية على رأسها موظف للمالية يسمى الوكيل المحاسب يقوم بدور التأكد من حسن تنفيذ قواعد التدبير المخصصة للمؤسسة (الميزانية، القانون الأساسي للموظفين الخ.)

وفي **المجموعة الثانية** نجد الشركات المفوض لها تدبير مرفق عمومي والتي لا تساهم الدولة كليا في رأسمالها. وهنا يعين مراقب مالي ولا تخضع للوكيل المحاسب.

أما **المجموعة الثالثة** فتسمى بالهيئات المالية المتخصصة أي البنوك ومؤسسات القروض العمومية حيث لا تخضع لوكيل محاسب إلا بمرسوم وعادة ما لا يعين بها مراقب مالي وإنما مندوب للحكومة. ويستثنى من ذلك القرض الفلاحي حيث يعين به

وكيل محاسب ومراقب مالي لما للفلاحة والعالم القروي من حساسية واهتمام خاص من طرف الدولة.

وأخيرا هناك المجموعة الرابعة المكونة من الهيئات التي تستفيد من مساعدات الدولة حيث تخضع للمراقبة المحاسبية القبلية.

وتجدر الإشارة إلى أن مهام واختصاصات الوكالة المحاسبية والمراقبة المالية تترجم تواجدا ذا تفرع ثنائي داخل المؤسسة مما يصعب مهام التدبير رغم أن الجهتين تتوفران على سلطة محددة بنصوص. فيما لا يوجد أي نص أساسي يحدد ذلك بالنسبة لمندوب الحكومة حيث تختلف مهامه حسب النصوص الخاصة بكل حالة. وعموما فهذا الأخير كان تصورا يرمي فقط إلى السماح بتتبع الدولة من الناحية التقنية والمالية لتدبير الشركات المفوض لها تدبير مرافق عمومية بهدف التوفيق بين الربح والمصلحة العامة ثم توسع استعمال مندوبي الحكومة إلى المؤسسات العمومية. وعلى العموم فمبدئيا يتوفر مندوب الحكومة على حق الفيتو داخل المجلس الإداري أو الجمعية العامة ويمارس رقابة قبلية والتحقيقات التي يراها ضرورية.

وعلى خلفية هذه النصوص تكمن علاقات أخرى كامنة فالتصورات المستقلة بعضها عن بعض والمرتبطة بالظرفية والتحولات التي اتسمت بالكر والفر بين المعارضة والقصر في بداية الاستقلال وتفرد هذا الأخير بالحكم في بداية الستينات إلى منتصف التسعينات جعلت مختلف أنواع المراقبة تترجم غياب رؤيا موحدة ومتكاملة وشاملة بل ومقصودة بالنسبة لبعض المهتمين الذين عاصروا الحقبة بحيث أن الكل بات يعلم ان التوسع الكبير للقطاع العام مع بداية الستينات في موجة أولى ثم مع بداية السبعينيات في موجة ثانية لم يعد يسمح للموارد المادية والبشرية للمراقبة لا بالتتبع البسيط لمدى قانونية العمليات ومطابقتها للمساطر ولا بالتفتيش. وقد أكدت ذلك تقارير مكتب الدراسات ماكينسي الذي وضع الأصبع على الداء في أوائل السبعينيات

(قدم تقريره سنة 1974) وأكده فيما بعد تقرير الجواهري[1] سنة 1979 ولكن سيظل الأمر على ما هو عليه إلى سنة 1995.

ورغم كل الملاحظات السلبية، فالنصوص المرتبة للرقابة المالية مهمة لأنها تعد أساسا قانونيا ومرجعا يمكن تحسينه وإصلاحه[2] لملء الثغرات وتحيينه عبر مستجدات العلم وتكنولوجيا الرقابة ودروس التجارب. كما أن المشكل ليس فقط في تنوع وتضارب اختصاصات المراقبة أو ضعفها وإنما كذلك في انعدام الدقة في مفاهيم وتعريفات الأشكال المختلفة لمؤسسات القطاع العام ومفاهيم ومقولات المؤسسة العمومية والمقاولة العمومية الخ. وأخيرا في استقلالية هيئات الرقابة.

قانون المحاسبة العامة

تم تنظيم وتقنين المحاسبة العمومية بمرسوم ملكي بتاريخ 21 أبريل نيسان 1967 اعتمادا على القانون التنظيمي للمالية لسنة 1963 والمرسوم الملكي المعلن لحالة الاستثناء. لكن علاوة على المحاسبة العمومية تخضع المؤسسات العمومية في الواقع لثلاثة نصوص وهي النص المؤسس للمؤسسة العمومية الذي يفرض مسك محاسبة طبقا لقوانين وأعراف التجارة، والنص العام حول المراقبة المالية السالف الذكر، وأخيرا مرسوم خاص بالمؤسسة تصدره وزارة المالية يوضح المساطر المالية والمحاسبية الخاصة بالمؤسسة. وتفضي مختلف هذه النصوص إلى تواجد نظامين للمحاسبة الأول يمكن تسميته بالمحاسبة العمومية والثاني يستمد آلياته من المحاسبة العامة التجارية.

وقد عرف ظهير 1967 المحاسبة العمومية كمجموع القواعد المقننة للعمليات المالية والمحاسبية للدولة ما لم يتم إعلان قواعد مغايرة. ثم حدد هدفها بالسعي لتسطير

(1) يؤكد الدكتور ألجواهري غداة قيامه بتقريره أن إشكالية القطاع العام والمراقبة أثيرت في ما قبل مهمته على الأقل ثلاث مرات (1963-64، 1970-71، وفي 1972-73) وقد قدمت تحاليل هامة وخلاصات متميزة لكنها لم تؤد إلى أي إصلاحات. انظر تدبير المقاولات العمومية أشغال مناظرة الجمعية المغربية للتدبير 8-9-10 نوفمبر تشرين ثاني 1979. وسيلقى تقرير ألجواهري نفس المصير.

(2) كما حدث مع نصوص سنة 1962 التي عززت ووسعت من صلاحيات الرقابة المالية.

الإجراءات العامة المشكلة للمبادئ الأساسية لتقنين المحاسبة العمومية. وهكذا وبعد أن ذكر في المقتضيات العامة التي تهم مختلف المؤسسات العمومية بأن مسؤولية المحاسبة العامة ترجع للآمرين بالصرف (أو المتصرفين) والمحاسبين العامين وعرف بوظائف كل واحد منهما واختصاصاته (الفصول من 3 إلى 19) دقق في القواعد المتعلقة بالموارد والنفقات والخزينة واستيفاء الديون، وانتقل إلى تدقيق المقتضيات المتعلقة بالبيانات السنوية والرقابة المتبادلة بين المتصرفين والمحاسبين ورقابة المفتشية العامة للمالية عليهما معا. وتجب الإشارة إلى ان البيانات السنوية هي عبارة عن حسابات إدارية للمتصرفين وحساب تدبير للمحاسب العمومي تقدم لوزارة المالية. ومن وظائفها أنها تقدم التوقعات النهائية للموارد والنفقات وكذا مستوى التنفيذ الذي تم من طرف المتصرفين والمحاسبين العموميين. وأشار المرسوم إلى ان البيانات السنوية تقدم لقاضي الحسابات[1] مع البرنامج السنوي لقانون التصفية.

وبعد عودة المسلسل الانتخابي وانتهاء حالة الاستثناء في سنة 1976 تم إصدار قانون المحاسبة الخاص بالجماعات المحلية وتقسيماتها وتجمعاتها عبر ثلاثة مراسيم مؤرخة ب 30 سبتمبر أيلول 1976 وتهم التنظيم المالي والمحاسبة والمراقبة.

وبتاريخ 10 نوفمبر تشرين ثاني 1989 تم إصدار مرسوم يقرر في مادته الأولى بأنه "تحدد القواعد المطبقة على محاسبة المؤسسات العامة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية المضاف نصه إلى أصل هذا المرسوم" وذلك قصد التماشي مع المتغيرات في المعايير المحاسبية الدولية.

قانون الحريات العامة

بتاريخ 15 نوفمبر 1958 حدد أول ظهير مغربي نظام الحريات العامة في إطار اختيار ليبرالي شجع على انطلاق الجيل الثاني من الجمعيات المختلفة المشارب[2] حيث

---

(1) هذه الفقرة في الفصل 127 لم يتم تفعيلها.

(2) الجيل الأول كان ذا ميول وطنية مناهضة للاستعمار وتواقا إلى الاستقلال وإنهاء حالة الاحتلال والحماية.

تشكلت أهم المنظمات المغربية غير الحكومية كحركة الطفولة الشعبية، والجمعية المغربية لتربية الشبيبة، والكشفية الإسلامية واتحاد كتاب المغرب....

وبعد التحول في اتجاه استبدادي بدأ التضييق على الجمعيات بطرق غير قانونية طوال سنوات الرصاص الأولى من سنة 1961-1962 إلى 10 ابريل/نيسان 1973 تاريخ إصدار ظهير حد من حرية الجمعيات وألغى ضمانات عدم التجاوزات وأعطى للسلطة الإدارية حق حل الجمعيات بمرسوم. وبهذا لم تنم جمعيات المرافعة وعوضتها الجمعيات المحلية الصغيرة ذات الوسائل المحدودة جدا في فترة سنوات الرصاص الثانية الممتدة من سنة 1973 إلى انفراج 1996. وأدى تأثير العولمة[1] والاتفاقيات المختلفة التي وقعها المغرب والتي تلزمه بالانفتاح على المواطنين وإشراكهم إلى:

- العدد المناسب للجمعيات، والاستقلالية عن الأحزاب
- اعتماد مفاهيم ومقاربات حقوقية ومواطنة ومعايير كونية مثل الحكم الرشيد والشفافية والحق في الاطلاع...
- الاحترافية سواء على مستوى الجمعيات الخدماتية (الخدمات الطبية كمحاربة السيدا (الإيدز)، المساعدة القانونية للنساء ضحايا العنف، إنشاء المراصد القطاعية، جمعيات توفير السكن للفتيات بعد إكمال تعليمهن الابتدائي وضرورة رحيلهن عن قراهن أو بيوتهن لمتابعة التعليم الإعدادي والثانوي، حماية المستهلك الخ.) أو الجمعيات التنموية خصوصا التي تشتغل محليا (الماء، التصحر، البيئة...)

الآليات الجديدة للضبط

شرعت وزارة التنمية الاجتماعية ابتداء من مطلع 2007 على التمهيد لتبني التصنيف

---

(1) تشجيع خلق الجمعيات في إطار المقاربات التنموية الجديدة على الصعيد العالمي وخصوصا ضمن استراتيجيات الممولين الدوليين والهيئات الأممية. والمثال الرائد في هذه التجربة الجديدة هو جمعيات تدبير الماء المرتبطة بمكاتب الفلاحية العمومية وبالبرامج التمويلية الدولية.

المصادق عليه للجمعيات وهي تقنية تسعى إليها الشركات الخاصة كإشهاد على جودة منتجوها أو احترامها لبعض المعايير (شهادات ISO 2000 مثلا).

ثانياً: مؤسسات مكافحة الفساد الإداري

تتوزع أجهزة الرقابة والتفتيش والتدقيق عادة حسب السلطات الثلاث كما يلي:

- أجهزة تنفيذية أو حكومية تتولى المراقبة الفعلية والملموسة واليومية المواكبة للتدبير. وهي متعددة منها: الإدارية التسلسلية أو الداخلية (رقابة من خلال السلم الإداري، الرقابة التقنية والمحاسبية عبر الآمر بالصرف والمحاسب، رقابة من طرف مصالح داخلية لمؤسسة أو وزارة، والمفتشيات العامة للوزارات)، الرقابة المالية الخارجية (الخازن العام للمملكة على شبكة المحاسبين العموميين، والمراقبة المالية و المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة والمفتشية العامة للمالية).
- أجهزة قضائية هي المحاكم العادية ومحكمة العدل الخاصة واللجنة الوطنية للحسابات التي ستصبح فيما بعد المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية.
- البرلمان[1] الذي قد يلجأ إلى تكوين أدوات تشريعية للتفتيش وهي لجن التحقيق البرلمانية.

الرقابة الإدارية والتقنية

الرقابة الداخلية: المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية

تعتبر المجالس الإدارية قانونيا، رقابة مستوحاة من القانون الخاص. وفي القانون الأساسي لكل مكتب أو مقاولة أو مؤسسة عمومية حصر لأعضاء المجلس الإداري وصفاتهم. ومن المفارقات أن الدساتير ومنذ دستور 1972 تجعل إنشاء المؤسسات العمومية من اختصاص القانون وبالتالي تخضع الحكومة للبرلمان، لكن خلق الشركات ذات الرساميل العمومية والشركات الملحقة والمساهمات العمومية في شركات موجودة

(1) بغرفة أو بغرفتين حسب التجارب المغربية المختلفة.

لا يخضع للميدان التشريعي. وقد أظهرت الممارسة خصوصا في بداية السبعينيات مع المخطط الخماسي 1973-1977 أن إنشاء الشركات التابعة والملحقة تكاثر لدرجة لم تعد الدولة تعرف ممتلكاتها، الشيء الذي أدى إلى القيام بدراسات لحصرها.

وبما أن القطاع العام يتمتع بالاستقلالية الذاتية، جريا على المعمول به عالميا في هذا النوع من التدبير أو الحكامة العمومية، فمن الطبيعي أن تكون لازمته الأوتوماتيكية هي التقييم والمساءلة وزجر الخطأ. لكننا نجد في التجربة المغربية عجزا على مستوى دور الدولة في تحديد الأهداف، وفي تتبع التدبير ومراقبته مما يرمي بهذه المسؤوليات على عاتق المجالس الإدارية في نفس الوقت الذي تشخص فيه الأمور عبر تعيينات مدراء من النخب الموالية لدوائر السلطة التي تتمتع بالقوة أو يتم تمتيعها بها وبالحماية اللازمة. وفي هذا الإطار، نلاحظ بدءا أن أعضاء المجالس الإدارية هم إما من نفس الفصيلة[1] المذكورة الذين غالبا ما يعينون ممثلين عنهم كما أن باقي الممثلين بالصفات موظفون في درجات دنيا مقابل علو شأن مدراء المؤسسات العمومية فضلا عن كون الجميع غير مالكين للرأسمال وإنما ممثلين لكيان مبهم هو الإدارة أو الدولة في كيان آخر مجسد وواضح المعالم يوزع كثيرا من الامتيازات.

الرقابة الوزارية

تباشر الوزارات نوعين من الرقابة على المؤسسات العمومية: الأولى عن طريق المفشيات العامة التي يمكن اعتبارها مراقبة سياسية/قطاعية مرتبطة بالتوجهات وبالوزير المكلف بالقطاع والثانية إدارية/تقنية مرتبطة بالتسلسل الإداري وبالإشراف على السير

---

(1) يقدم الأستاذ إدريس العلوي المدغري في أطروحته (دكتورة دولة 1981) مثال شركة التبغ التي هي من المؤسسات العمومية المنظمة على شكل شركة مجهولة الاسم، حيث بهذا الشكل فهي "تتوفر على مجلس إدارة يتمتع بسلطات مطلقة للتصرف باسم الشركة والترخيص بأي عقد أو عملية تتعلق بموضوعها الاجتماعي" لكن في الواقع فالمجلس مكون أساسا من متصرفين إداريين من وزارة المالية (7 على 10) زيادة على أن رئاسة المجلس تعود دائما لوزير المالية. انظر الملخص التقديمي للأطروحة قي مجلة أساس بالفرنسية عدد 44/43 يونيو/ حزيران- يوليو/تموز 1982

التقني والإداري في الخط العام للوزارة ولمخططات أو برامج السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة.

المفتشيات العامة للوزارات

مهمتها الأساسية هي إخبار الوزير والعمل بجانبه، تليها المهام الكلاسيكية للتفتيش والتحقيق والتحريات والتي غالبا ما تتعلق بالمتصرفين سواء داخل الوزارة أو خارجها وتبقى الصلاحية للوزير لطلب تفتيش حتى خارج مؤسسات الدولة. وفي سنة 2000 قدرت هيئة المفتشين العامين للوزارات عدد التقارير السنوية بحوالي 500 لمجموع الوزارات.[1]

وإذا كانت المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية تتوفران على موارد بشرية ومادية هامة فإن المفتشيات العامة للوزارات تشكو من التهميش وقلة الوسائل. فأول ملاحظة تثار منذ بداية الستينيات ولا زالت إلى اليوم تتصدر مطالب[2] المفتشين العامين للوزارات هي أن مهامهم يجب أن تكون مبنية على مساطر واضحة. كما يطالبون ملاءمة مهامهم لمعايير الحكامة الجيدة للشأن العام وتحديد مواصفات ومؤهلات الأطر المعهود إليها بمهام التفتيش.

المفتشية العامة للمالية

يعود القانون التنظيمي للمفتشية العامة للمالية إلى تاريخ 14 أبريل نيسان 1960 ولا زال ساري المفعول إلى اليوم رغم مطالبات دائمة بتحيينه. وهي جهاز للمراقبة ذو طبيعة إدارية يشمل جل الوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات المحلية وتدبير المتصرفين والمحاسبين العموميين لكنه لا يمارس مراقبة دائمة نظامية وممنهجة[3]. تعمل وفق برنامج سنوي يحدده وزبر المالية مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات التحقيق والمراجعة المقدمة من طرف الوزارات الأخرى. وتقوم بتحقيقات ودراسات

(1) انظر أشغال اليوم الدراسي لهيئة المفتشين العامين 27 فبراير شباط 2003.

(2) انظر مثلا مطالبهم كما جاءت في جريدة الأحداث المغربية بتاريخ 23 فبراير 2006.

(3) ترجمة لكلمة systématique.

حول قضايا مالية وبافتحاص للمشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات المالية الدولية. وهذا العمل الأخير جد مكلف لأنها ملزمة بالقيام بافتحاص لكل المشاريع وفي ظرف لا يتعدى 6 أشهر بعد نهاية السنة المالية.

تعتمد التقارير على المسطرة المزدوجة الآراء حيث تقابل كل مؤاخذات المفتشية ردود الجهة المعنية التي يجب أن ترد بعد 15 يوما على الأكثر من تسلم التقرير. وفي حالة التأكد من المخالفات أو الشذوذ في التدبير المحاسبي والمالي تخبر المفتشية العامة وزير المالية والوزير الوصي طالبة القيام بالتقويمات الضرورية. أما في حالة الوقوف على انتهاكات تتعلق بعدم الانضباط الموازناتي والمالي فإنها تقدم التقرير للمجلس الأعلى للحسابات. ولما تقف على اختلاسات فإنها توجه تقاريرها لمحكمة العدل الخاصة عبر وزير العدل.

مراقبة الالتزام بنفقات الدولة

تعتبر من أولى أجهزة الرقابة حيث شكلتها الحماية في سنة 1921. ودورها مسطري وهو ملاءمة واحترام ما سطر من أبواب وشروط إنفاق المال العام. لهذا تسمى كذلك مراقبة مشروعية الإنفاق. ثم حددت مقتضياته بناء على مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم 1.72.260 المؤرخ ب 18 سبتمبر/ أيلول 1972 وبمقتضى المرسوم رقم 2.75.839 الصادر في 30 ديسمبر /كانون أول 1975 بشأن مراقبة الالتزام بالنفقات.

ويعتبر الالتزام المرحلة الأولى في المسطرة الإدارية الطويلة للنفقات التي تنتهي بالأداء. والهدف من هذه الهيئة الرقابية هو التأكد بأن ما يتم إدراجه أو اقتراحه من نفقات يكتسي المشروعية المالية أي أنه محترم للمساطر المرتبطة بشروط النفقات العمومية أو بمنظور الميزانية العامة للدولة. لهذا فهي رقابة ممنهجة وأوتوماتيكية وقبلية وليست عرضية أو بعدية لأن موضوعها مراقبة اقتراح الإنفاق من طرف الآمر بالصرف قبل القيام به وإخضاعه للموافقة والتأشير عليه. وهذه وسيلة لضمان المراقبة قبل أي التزام عمومي بصفقة ما أو نفقة ما. وقد نظمت الوزارات مصالحها المالية لتفادي التأخير كما أدخلت إصلاحات كثيرة على مراقبة الالتزام بالنفقات العمومية للتسريع بالعملية. فالوزارات المنظمة جيدا تطلب تأشيرة عامة أو شاملة لمجموعة من النفقات في حين

تتقدم أخرى بطلب الترخيص بالإنفاق لكل عملية. كما يرمي إحداث هذه المراقبة إلى إطلاع وزير المالية على شروط تنفيذ الميزانية وتقديم العون والمساعدة إلى مصالح التسيير للآمرين بالصرف ولمساعديهم ولا سيما المصالح المكلفة بالصفقات.

الخزينة العامة للمملكة

كثيرا ما تعتبر الخزينة مجرد جهاز مكلف بتنفيذ عمليتي المداخيل والمصاريف التي تأمر بها أو تقوم بها الدولة والجماعات المحلية. لكن هذا الجهاز طمح دائما ووضح أن مهمته لا تقتصر فقط على القيام بصرف وتلقي الأموال أو أمانة المال بل أن دورها رقابي على عمليات الآمرين بالصرف قبل تحقيق النفقة.

وتقوم الخزينة العامة بأدوار ثلاثة هي: الرقابة على عمليات الآمرين بالصرف والرقابة على عمليات المحاسبين ثم تدبير مالية الجماعات المحلية. فمحاسبو الخزينة الذين ينتمون لسلطة الخازن العام للمملكة (أي المحاسب الرئيسي والمحاسبين الجهويين ثم محاسبي العمالات والأقاليم فالمحاسبين المحليين) يقومون برقابة على وثائق المداخيل والمصاريف التي ينفذونها. وقد انتهى الأمر بإدماج مراقبة الالتزام بالنفقات في إطارها سنة 2006.

الرقابة القضائية

يتم النظر في جرائم الفساد اعتمادا على القانون الجنائي والنصوص المحدثة لمحكمة العدل الخاصة. فالمحاكم العادية تنظر في هذه الجرائم كلما كان مبلغ المزايا المحصل عليها تقل عن 25000 درهما. بينما تفصل محكمة العدل الخاصة في القضايا التي يتعدى فيها المحصل عليه المبلغ المذكور سالفا. كما أن كثيرا من الشطط في استعمال السلطة قد يدخل في آليات الفساد. والتحرش الإداري معروف لدى الحقوقيين والقانونيين وعلماء الإدارة والاجتماع كوسيلة أو شرط لتسهيل ممارسة الفساد.[1]

---

(1) اشتهرت جمعية "بروبيداد" السلفادورية المتخصصة في محاربة الفساد والرشوة بأنشطتها ودراساتها المتميزة حول التحرش الإداري. انظر أطروحة علم الاجتماع للسيدة ديانا يسالبي "العنف في تدبير الموارد البشرية كشرط لممارسة الرشوة"

الفصل العاشر

الفساد الإداري في ليبيا

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

✍ **أشكال الفساد الإدارية:**

1- **الانحرافات التنظيمية.**

2- **الانحرافات المالية.**

3- **الانحراف الأخلاقي والسلوكي.**

الفصل العاشـر

الفساد الإداري في ليبيا

تصنف ليبيا ضمن أكثر دول العالم انتشاراً لظاهرة الفساد الإداري، والتي ترتب على استفحالها تعثر مسيرة التنمية، وهذه الظاهرة أصابت الجهاز الإداري في ليبيا منذ انقلاب 1969م، واستشرت هذه الظاهرة في السبعينيات من القرن الماضي وتحديداً بعد 1977م، فالفساد الإداري يوجد على مستويات مختلفة من مؤسسات الدولة، فهو يوجد في جميع الأنشطة الحكومية المختلفة، خاصة القيادات الموجودة على هرم الجهاز الإداري، وكذلك في المستويات الوسطى والدنيا من الجهاز البيروقراطي.

وقد كان الجهاز الإداري في النظام السابق يعمل وفقاً لسياسات القيادة السياسية، فكان شديد الحرص على إنشاء مجتمع يقوم على الاشتراكية ويهتدي بمبادئ كتابه "الكتاب الأخضر ويرى ضرورة أن يتولى زمام القيادة السياسية والإدارية (أعضاء اللجان الثورية)، فعمل على تعيينهم في المراكز القيادية للمؤسسات السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية، وكان معيار التعيين أساساً الولاء السياسي وليس الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي، فكانت النتيجة أن شُغلت الوظائف العامة والمراكز الوظيفية العليا بأشخاص غير مؤهلين، مما أثر على أداء الإدارة وفاعليتها من حيث تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج، ومما عزز من استشراء الفساد الإداري والمالي تورط عدد كبير من أعضاء ما كان يسمى باللجان الثورية في الممارسات المالية غير المشروعة، حيث تم

استغلال موارد الدولة لتحقيق مصالحهم الشخصية، وحققوا من خلال تلك المناصب ثراءً كبيراً لأنفسهم ولذويهم بصورة غير مشروعة وغير أخلاقية، على حساب الدولة والشعب.

وكذلك من أسباب الفساد الإداري انخفاض المستوى التعليمي وضعف وسائل الإعلام في الكشف عن ممارسات الفساد الإداري بكافة أشكاله، وتدني المرتبات والأجور، وارتفاع الضرائب وإعطاء الصلاحيات الكبيرة لمحصلي الضرائب في عملية التقدير، وعدم تفعيل القانون وغياب الشفافية، كل هذه الأسباب كانت عوامل مساعدة ساهمت في انتشار ظاهرة الفساد الإداري، وكان الرقيب والحسيب هو النظام نفسه، فلا يوجد فصل بين السلطات، فالسلطة في يد شخص واحد.

وقد استفحل الفساد الإداري في ليبيا وانتشر في كل مفاصل وإدارات الدولة بمختلف مستوياتها، سواء في المستويات العليا أو الوسطى أو الدنيا من الجهاز البيروقراطي، مما جعله يأخذ أشكالاً عديدة ومتنوعة، فالفساد الإداري له جذور عميقة داخل الدولة الليبية، فهو نتاج لسياسات امتدت لأكثر من أربعة عقود، أفضت لتعدد الصور المعبِّرة عنه داخل مؤسسات الدولة، **ويمكن تحديد أهم وأبرز تلك الأشكال والمظاهر في الآتي:**

1- **الانحرافات التنظيمية**

يقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل, ومن أهمها على سبيل المثال لا الحصر عدم احترام مواعيد العمل والتأخير في الحضور صباحاً أو الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي، أو تزييف الأختام والأوراق والوثائق الرسمية.

2- **الانحرافات المالية**

يتمثل الفساد المالي في الرشاوى واختلاس ونهب الأموال العامة والانتفاع الخاص بالمنشآت والممتلكات العامة أو الاستيلاء عليها، ومن صور هذا الاختلاس أن بعض

المشاريع المفترض لها أن تنتهي في زمن معين لا تنتهي أبداً، وأن مشاريع أخرى قيمتها محدودة توضع لها ميزانية هائلة، وكذلك من صور الفساد المالي الإهمال والتقصير في حفظ المال العام وصيانته، كالإسراف وتبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث والمبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية، وأيضاً دفع الأموال من أجل الحصول على الشهادات العليا، الأمر الذي يترتب عليه شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على الأداء الإداري من حيث الكفاءة والفاعلية.

3- **الانحراف الأخلاقي والسلوكي**

هذا النوع من الفساد متعلق بسلوك الموظف، كقبول الهدايا مقابل إنجاز الخدمات، وإساءة استعمال السلطة كمحاباة الأقارب والواسطة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية, والتي يترتب عليها انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج، أو إفشاء أسرار المؤسسة أو الوحدة التي يتبعها الموظف، فمثلاً يقوم الموظف بتسريب معلومات غير معلنة عن مناقصات مطروحة لمشاريع عامة معروضة، بما يمكّن الشركة المعنية من الحصول على أفضلية عند التنافس على المشاريع المطروحة، أو ارتكاب الموظف لفعل مخل في العمل كاستعمال المخدرات....الخ.

ويتضح مما تقدم أن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة، فعادةً ما يتداخل فيها الفساد الأخلاقي مع المالي، كتزوير نتائج الكشوف الطبية مقابل المال، حيث يتداخل فيها الجانب الأخلاقي مع المالي، وعادةً ما يكون انتشار احدها سبباً مساعداً لانتشار الآخر، والواقع إن مظاهر الفساد متعددة وأصبحت مألوفة بين أفراد المجتمع الليبي.

وللفساد الإداري آثار مدمرة تطال كل مقومات الحياة، حيث يستنزف الأموال والثروات والوقت والطاقات ويعرقل أداء وإنجاز الوظائف والخدمات وضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر، مما يترتب عليه تأخر وتعثر مسيرة التنمية، كذالك من آثار الفساد الإداري

اجتذاب الأفراد الفاسدين وتكوين الشلل الفاسدة في الإدارات المختلفة وطرد الأفراد الأكفاء، مما يسبب بدوره في هجرة العقول إلى خارج البلاد.

والفساد الإداري يعتبر المؤشر الأول لتآكل شرعية النظام السياسي، فالفساد الإداري يقتل إحساس الثقة في السلطة السياسية لأنه يقلل من مصداقية الحكومة في أذهان الأفراد والاستهانة واللامبالاة بالمصالح العامة، وإضعاف الانتماء بالهوية الوطنية، أما على المستوى الخارجي أصبحت الدولة لا تحظى باحترام الدول والمؤسسات الدولية. وبالتالي يشكل الفساد منظومة تخريب وإفساد تسبب مزيداً من التأخير في عملية البناء والتقدم على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

الفصل الحادي عشر

دور المنظمات الدولية

في مكافحة الفساد الإداري

يناقش هذا الفصـل العناصر التالية:

- ✍ **أولاً: دور منظمة الشفافية العالمية في مكافحة الفساد.**
- ✍ **ثانياً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.**
- ✍ **ثالثاً: المعايير الدولية المتضمنة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.**

الفصل الحادي عشر

دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري

لم تكتف الدول لمواجهة ظاهرة الفساد عبر قوانينها الوطنية (الداخلية) فقط بل انتظمت باتفاقيات دولية وشاركت بمؤتمرات دولية وإقليمية للوقوف على أسباب ودوافع ظاهرة الفساد والوسائل الكفيلة بمعالجتها. للاستفادة من المعايير الدولية التي تضعها الجهود الدولية في هذا السبيل ولعل التزام الدولة بالاتفاقيات التي صادقت عليها وتحويلها إلى صيغة تشريعية لها نفاذ في نظامها القانوني الداخلي يحقق مبدأ التعاون الدولي والتعايش والتناسق بين الأنظمة القانونية في العالم لمواجهة المشاكل المؤثرة عالميا[1] ومنها ظاهرة الفساد بأفضل الوسائل حيث ستعزز إرادة الدولة بإرادة المجتمع الدولي فيكون لإيراداتها عبر الاتفاقيات تأثيرا أكثر فاعلية على مكافحة الفساد مما لو أظهرت إرادتها عبر قوانينها الوطنية فقط حيث ستتوحد الجهود والموافق وبما يفضي إلى تدويل الحلول لمواجهة هذه الظاهرة وضمان تنفيذ الاحكام الصادرة لمواجهتها[2] في الدول الاعضاء في الاتفاقيات ذات الصلة ومنها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الاداري 2003.

---

(1) Fitzmaur lse- the general principles of international-rec- coursla haye 1957 pp85-86.

(2) د. احمد عبدالكريم سلامة - علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع - الطبعة الاولى - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - 1993 - ص 133 وما بعدها.

ولعل أهم الوسائل الدولية تلك التي عبرت عنها المبادئ التي جاءت بها منظمة الشفافية العالمية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسوف نتابع تأثير كل من الوسيلتين في القوانين الوطنية في العالم بشكل عام والقوانين العراقية بشكل خاص من خلال بندين :

أولاً- دور منظمة الشفافية العالمية في مكافحة الفساد :

تم تأسيس هذه المنظمة منذ عام 1995 تحت شعار الاتحاد العالمي ضد الفساد وقد ارتكز عمل هذه المنظمة على جملة مبادئ وقواعد كان اهمها هي :

1- اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية داخل الدولة.

2- الاهتمام بمبادئ الديمقراطية واللامركزية والشفافية والمساءلة على المستوى المحلي وتجاوز الانتماءات الحزبية الضيقة في الادارة والحكم.

3- التسليم بوجود أسباب عملية (مادية) وأخلاقية (معنوية) تقف وراء ظاهرة الفساد.

4- ادراك أن مخاطر الفساد تنطوي على طبيعة عالمية متعدية الحدود والإقليمية لكل دولة فيجب مكافحتها بوسائل تأخذ نفس طبيعة تلك الظاهرة.[1]

ونعتقد أن الجميع أفراد ودول يقفون على مستوى المسؤولية ولكن بنسب متفاوتة وعليهم المشاركة في الحد من تأثير هذه الظاهرة كل بنسبة تأثيره فيها.

ثانياً - اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

لقد سبق عقد هذه الاتفاقيات جهود دولية كان من بينها قيام دائرة التعاون ومركز التنمية الاجتماعية للشؤون الانسانية في الأمم المتحدة في لاهاي عام 1989 بعقد ندوة موسعة ناقش فيها موضوع الفساد الاداري وخرجت بمقترحات كان من بينها

(1) www.lis lamon line.net

وضع ميثاق شرف أخلاقي دولي لمناهضة الفساد وإنشاء محكمة لمعاقبة المسؤولين عن فسادهم وتهربهم من قبل الدولة بعيدا عن التأثيرات الحزبية والانتماءات السياسية وبعدها تبلورت أفكار تم تسجيلها على شكل اتفاقية تعني بمكافحة الفساد فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في 14 كانون الأول من عام 2005 وقد وقعت العديد من دول العالم على هذه الاتفاقية ومنها الكويت في عام 2003. وبعد أن صادق مجلس النواب على هذه الاتفاقية بموجب قانون رقم 35 لعام 2007[1].

فيجب على المشرع تكييف القوانين الداخلية ذات الصلة بمكافحة الفساد للقواعد الدولية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة اعتمادا على مبدأ عام يقضي بتكيف قواعد القانون الداخلي مع قواعد القانون الدولي بما يطور عمل الأولى تحت تأثير الثانية[2] فضلا عن ذلك أن المبدأ المستقر في القانون الدولي يقضي بسمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية والذي أكدت عليه أغلب الدساتير والقوانين الداخلية في العالم[3] وهو يعد من المبادئ العامة للقانون الدولي[4] وفي هذا السياق أكدت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على أنه لا يجوز للدولة التنصل من التزام دولي مقر في اتفاقية صادقت عليها بحجة مخالفته لقاعدة من قواعد القانون الداخلي[5].

---

(1) د. احمد عبدالكريم سلامة - علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع - الطبعة الاولى - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - 1993 - ص 133 وما بعدها.

(2) وهيلين تورار - تدويل الدساتير الوطنية - ترجمة باسيل يوسف ومراجعة د. اكرم الوتري - بيت الحكمة - العراق بغداد 2004 - ص 260 - 261.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة - المصدر السابق - ص 143- 144.

(4) د. عصام عبدالرزاق العطية - القانون الدولي العام - الطبعة الرابعة / بغداد - 1987 ص 164.

(5) المادة (46) من الاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 ونفس المعنى المادة (27).

ثالثاً- المعايير الدولية المتضمنة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

تم تحرير مواعيد التوقيع على هذه الاتفاقية والتي تبدأ من تاريخ 9 إلى 11 كانون الاول من عام 2003 في ميرادا المكسيك ثم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى 9 كانون الاول 2005 المادة (67) من الاتفاقية على أن يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ ايداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الاقرار أو الانضمام المادة (68) وأصبحت نافذة في 2005/12/14.

وتظهر قراءة نصوص اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عدة معايير دولية بعضها يؤثر على التحرك الداخلي من الدولة لمكافحة الفساد والبعض الاخر يؤثر على التحرك العالمي من قبل المجتمع الدولي لمكافحة الفساد وعليه سنعرض لذلك من خلال فرعين. سنتناول في الفرع الاول المعايير الدولية المؤثرة داخليا لمكافحة الفساد والثاني المعايير الدولية المؤثرة عالميا لمكافحة الفساد.

المعايير الدولية المؤثرة داخلياً

إذا استكثرت الدولة من عقد المعاهدات اعتماد المواثيق الدولية فإنها تكون أكثر تقاربا مع الأنظمة القانونية لأغلب دول العالم. وبأثر ذلك يتقلص حجم المشاكل الدولية التي تعاني منها المجتمعات ومنها الفساد على المستويين الداخلي والدولي فداخليا ستقدم الدول تشريعات أكثر كفاءة وتعايش مع وسطها الداخلي لأن تلك التشريعات ستكون عبارة عن معايير جاءت من صنع عدة دول بطريق عقد الاتفاقيات لا بإرادة دولة واحدة وهذا هو الذي يجعل للمعاهدة أو الاتفاقية سمو على القوانين الداخلية[1] ودوليا يحقق هذا الوضع مبدأ التناسق والتعايش الدولي بين الأنظمة القانونية الداخلية لذا يفترض من المشرع أن يراعي في كل تدخل تشريعي بواسطة قواعد أو قانون أو تعليمات لمواجهة

---

(1) د. احمد عبدالكريم سلامة - المصدر السابق - ص 144-155 وهذا هو مسلك الاتجاه الاحادي المستقر عليه في فرنسا وايطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثنائي مثل بريطانيا إلى اعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد ادراجها في النظام الداخلي - هيلين تورار - المصدر السابق - ص 553-555.

ظاهرة الفساد المعايير التي جاءت بها الاتفاقيات ذات الصلة بمكافحة هذه الظاهرة وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة بوصفها من الاتفاقيات المصادق عليها من قبل العراق. ويمكن ان نستخلص من خلال اتفاقية الأمم المتحدة بعض المعايير الدولية المؤثرة داخليا وإمكانية توظيفها على مستوى التشريعات الداخلية وهي:

1- احترم مبدأ سيادة الدولة وتفويض آلية تنفيذ سياسة مكافحة الفساد للسلطة التشريعية (القانون الداخلي) لكل دولة عضو في الاتفاقية المادة(5/4).
2- المراجعة الدولية لتقييم نسب الفساد المادة (5).
3- تشكيل هيئة وطنية في داخل كل دولة عضو في الاتفاقية تقوم بوضع خطط لمكافحة الفساد ووضعها موضع التنفيذ المادة (1/6).
4- تأكيد مبدأ استقلالية ودعم عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المادة (2/6).
5- اعتماد مبادئ الشفافية والكفاءة والنزاهة في اختيار أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والعمل على تطوير مستوى أدائهم المادة (7).
6- نشر وتطوير الوعي الاجتماعي حول إجراءات الدولة في جميع القطاعات المادة (10).
7- التأكيد على مبدأ استقلالية أعضاء الهيئة القضائية المادة (11).
8- تقليص حجم فرص الفساد في القطاع الخاص عن طريق إخضاعه للمراقبة والمحاسبة والعقاب المادة (1/12).
9- تعزيز التعاون بين أجهزة تنفيذ القانون وكيانات القطاع الخاص المادة (2/12).
10- تقييد ممارسة الموظفين العموميين لفترة زمنية معقولة لأنشطتهم المهنية في القطاع الخاص عند استقلالتهم أو تقاعدهم وخاصة تلك التي لها صلة بوظائفهم السابقة المادة (2/12).
11- اعتماد مبدأ المشاركة بين الدولة والمجتمع في المسؤولية لمكافحة الفساد المادة (13).
12- تخفيف العقوبة ضد المتهم الذي يقدم عونا كبيرا للسلطات المختصة في عمليات التحقيق والملاحقة ومنحه الحصانه اثناء ذلك المادة (5/37).
13- تحقيق التناسق بين عمل سلطات الدولة المختلفة لمكافحة ظاهرة الفساد المادة (38).

14- اعتماد مبدأ الإقليمية لتحديد الولاية القضائية لمحاكم الدولة المادة (42) وهو من المبادئ المستقر عليها عالميا في الفقه والتشريع والقضاء[1].

15- اعتماد مبدأ تقويم الذمة المالية للموظفين العموميين وضرورة متابعتها المادة (52).

وأخيراً فإن المعيار الدولي الذي جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والقاضي بتحديد ولاية المحاكم الوطنية استنادا لمبدأ إقليمية الفعل الموجب للمسؤولية والذي يقتضي ارتكابه ضمن حدود الدولة أو على متن سفينة ترفع علم الدولة أو طائرة مسجلة فيها إلى اختصاصها قضائيا لمقاضاة مرتكب الفعل الجرمي، أكدت ذلك المادة (42) فلم يكن لذلك المعيار حضور ضمن أحكام الأمر رقم 55 لسنة 2006 كما لم يتضمن الامر 77 لسنة 2004 أحكام المعايير الدولية الغائبة في الأمر الاول.

المعايير الدولية المؤثرة عالميا لمكافحة الفساد

مثلما توفر المعايير الدولية المؤثرة داخليا وسيلة تعاون بين الفرد والمجتمع والدولة وبواسطتها يتمكن الجميع من الانتفاع العادل بالثروات والموارد والإمكانيات فالمعايير الدولية المؤثرة عالميا هي وسيلة تعاون بين الدول وأداة تنسيق بين أنظمتها القانونية الداخلية ووضع الحلول المؤثرة عالميا في الحد من ظاهرة الفساد وأثارها تلك الحلول الاتفاقية التي تعلو على ارادة الدول المتعاقدة لتصبح حلولا عالمية محررة من الخصوصيات الوطنية للدول الاعضاء في الاتفاقية[2].

وقد أظهرت الاتفاقية بعض من تلك المعايير الدولية كحلول عالمية لمواجهة الفساد وهي على النحو التالي:

(1) د. حسام الدين فتحي ناصف - المرونة المتطلبة في تطبيق القانون المحلي على وقائع المسؤولية التقصيرية المعقدة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1998/ ص 47 وما بعدها.

(2) د. احمد عبدالكريم سلامة - المصدر السابق - ص 144-155 وهذا هو مسلك الاتجاه الاحادي المستقر عليه في فرنسا وايطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثنائي مثل بريطانيا إلى اعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد ادراجها في النظام الداخلي - هيلين تورار - المصدر السابق - ص 553 - 555.

1- تدويل ثقافة مكافحة الفساد بين دول العالم المادة(1).

2- العمل على تحقيق التناسق بين القواعد الداخلية لسلوك الموظفين العموميين وبين القواعد المقررة اقليميا وعالميا المادة (8).

3- انشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية والأشخاص الطبيعية المتعاملين بالأموال للحد من آثار جريمة غسيل الاموال ودعم استغلال السلطات الادارية والقضائية في مواجهة هذه الجريمة المادة (14).

4- اعتماد مبدأ المساعدة القضائية المتبادلة والتعاون الدولي في مجالات الإجراءات المدنية والجنائية ضد جريمة الفساد.

أ - تنفيذ القانون لمواجهة هذه الجريمة.

ب- مصادرة العائدات المتأتية من جريمة الفساد.

ج- استرداد هذه العائدات للدولة العائدة لها المواد (55-48-46-43).

5- استخدام الأساليب الالكترونية في رصد ومتابعة ظاهرة الفساد وحركة الاموال المتحصلة عنها عبر الحدود الدولية المادة (50-14).

التوصيات

1- إصلاح نظم العمل الحكومي وعلى رأسها رواتب وأجور العاملين في الحكومة إلى جانب إصلاح نظم الموارد البشرية المطبقة بما يمكن من استقطاب واختيار العناصر الكفء النزيهة وتنمية قدراتها ومكافأتها بما يجعلها بعيدة عن المغريات والانحرافات.

2- العمل بإقرار الذمة المالية للممتلكات والاستثمارات فوق سقف معين للمسئولين الحكوميين بما فيها المبالغ بأسماء المعالين، والتأكيد على ضرورة خضوع موظفي الخدمة العامة، وكذلك المسئولين السياسيين للمسائلة عن مصدر هذه الممتلكات.

3- تقوية الرقابة الإدارية وإحكامها لتقوم بمعالجة الانحراف وسرعة البت في المخالفات مما يشكل رادعا للآخرين من التفكير بالمخالفة، كما يطمئن العاملين والمواطنين بأن هناك حسبًا لكل مخالف لكي لا يفقدوا إيمانهم بعدالة الدولة.

4- لابد من توصيف الوظائف وتحديد مستلزماتها الوظيفية وأخلاقياتها، كما لابد من أن نضع المعايير الخاصة بالجدارة سواء في التعيين أو الترقية، إذا أن التغاضي عن الأهلية سواء في التعيين أو الاختيار أو الترقية يمثل أكبر خطر وشكل من أشكال الفساد الإداري.

5- اعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكنًا، بخاصة في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء نفس الشخص في الوظيفة لمدة طويلة.

6- تعميق وزيادة شفافية القرارات والممارسات الحكومية وإتاحة المجال للإطلاع على هذه الممارسات، ويجب أن يتاح المجال لأجهزة الإعلام لتلعب دورًا في الرقابة والنقد والكشف عن الممارسات السلبية التي تجري من قبل موظفي الأجهزة الحكومية.

7- إنشاء وحدات رقابية في المؤسسات الحكومية، حيث إنها قد أثبتت فعاليتها في كثير من الدول، على أن تقوم هذه الوحدات بالاتصال المباشر بالوزير أو بمكتب التحقيق في الشكاوى للإبلاغ عن صور الانحراف.

8- لابد أن تتصف قيادة التنظيم بالنزاهة والأمانة والانتماء والولاء للمنظمة والصالح العام، لأنها تعتبر القدوة والمثل الأعلى لجميع العاملين سواء باحترامهم القوانين والأنظمة أو التزامهم بقواعد العمل أو تعاملهم النزيه مع المواطنين.

9- تدعيم مواثيق أخلاقيات الوظيفة العامة القائمة وإيجاد ما ليس قائم منها وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها، وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين الخائنين للثقة العامة.

10- إنشاء مكتب للأخلاق الحكومية كما فعلت اليابان والولايات المتحدة، حيث تعقد مؤتمرات سنوية وتصدر الأدلة الأخلاقية للوظيفة العامة، وترد على استفسارات الموظفين في المشاكل الأخلاقية.

11- وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام.

12- إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية

13- تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية. وإصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم. وإنشاء أجهزة أمنية تراقب التصرف بالأموال العامة قد ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية. إلى جانب تعديل

قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم.

14- خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لأثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة مكافحة البطالة والتضخم (ويصفها البطالة المقنعة) عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية.

15- وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد.

16- استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية وبضمها المافيا لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبيض أموالها والوقوف بحزم ضد تبيض هذه الأموال.

17- التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب. والتعاون مع دول الجوار في مسك الحدود لمنع التهريب والتجارة بالأسلحة وبالمخدرات وبالبشر وغير ذلك.

18- تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختيار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) أن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية.

19- الاستفادة من توافر الرغبة السياسية الحالية بالعمل على نقل قوة الدفع الموجودة لدى القيادة السياسية إلى رؤساء قيادات الوحدات الإدارية المختلفة بالدولة.

20- العمل على إنشاء آلية مؤسسية تنظيمية تقوم بمراقبة ومتابعة تنفيذ سياسات ومشاريع وإجراءات الإصلاحات المختلفة، هذه الآلية المؤسسية سوف تعمل على جعل عملية الإصلاح بمكوناتها المختلفة عملية ديناميكية بحيث يمكن تطويرها بشكل مستمر وفقاً لما يستجد من متغيرات.

21- العمل على وضع إستراتيجية أكثر شمولية وتكاملاً لمكافحة الفساد الإداري وربطها ببرامج وسياسات الإصلاح الإداري والتشريعي والبناء المؤسسي والتنظيمي بحيث يسهل تحديد المسئوليات بشكل دقيق مما يُمَكِّن من العمل على تجفيف منابع الفساد واجتثاثه من مختلف المؤسسات، أو على الأقل التخفيف من حدة انتشاره وتقليل مخاطره على المجتمع.

22- العمل على الانتقال إلى تطبيق الإجراءات والخطوات التنفيذية والمؤشرات المتعلقة بالبرامج والسياسات والمشاريع، وأن تكون عملية التنفيذ وفقاً لجداول محددة بوضوح ومجدولة زمنياً، وأيضاً تحديد الجهات المسئولة وطبيعة مسئولياتها ومهامها واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها من ناحية، وأدوار القطاعات و/ أو الإدارات المعنية في كل وزارة وجهة معنية وذات علاقة بعملية الإصلاحات ومكوناتها.

23- اللجوء إلى الشفافية في كل الجهات الحكومية التي تتعامل مع الجمهور حتى لا يكون هناك مجالاً للرشوة، وذلك من خلال إنشاء وحدات رقابية في الأجهزة الحكومية لتفعيل آليات المساءلة الداخلية التي أثبتت فعاليتها في كثير من الدول، وكذا تفعيل آليات المساءلة الخارجية.

24- إعادة النظر في ظروف وأوضاع العاملين في القطاع الحكومي برفع الأجور والمرتبات وصرف المكافئات المناسبة لتحقيق التوازن بين دخول العاملين ومتطلباتهم الضرورية للحياة, في جميع قطاعات الدولة دون النظر في طبيعة نشاط القطاع وما يدره من عوائد مالية ترجع إلى تلك الطبيعة..

25- تعزيز وتقوية الإطار التشريعي والبناء المؤسسي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بما

يسهم في تطوير وتحديث العمل الرقابي والمحاسبي للجهاز، وكذلك تفعيل الدور المجتمعي للجهاز بالمساهمة في تطوير مناهج وبرامج المحاسبة والمراجعة في مؤسسات التعليم، ونشر الوعي الرقابي والمحاسبي.

26- مراجعة شاملة لوحدات الإدارة العامة ومعالجة الاختلالات التي تعاني منها بما يتلاءم مع التطورات والتغيرات والدور الجديد للدولة ووظيفتها. مع اعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً خاصةً في الجهات التي يمكن أن ترتفع بها معدلات الفساد نتيجة استمرار الموظف وبقائه فيها لمدة طويلة، كالضرائب والجمارك وغيرها من الهيئات الحكومية الخدمية ذات الاتصال المباشر بالجمهور.

27- تدعيم مواثيق وأخلاقيات المهنة والوظيفة العامة، وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها، وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين ومساءلتهم عن مصادر دخولهم وممتلكاتهم بصفة مستمرة.

28- إلزام جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية بإصدار دليل الخدمات، وذلك لتوضيح كيفية الحصول على الخدمات التي تقدمها مختلف الأجهزة الحكومية، وتبسيط إجراءات الحصول على تلك الخدمات، بما يعزز بناء الثقة بين المواطنين والأجهزة الحكومية.

29- تقوية الدور الإعلامي الشامل لدعم عملية مكافحة الفساد والإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، وكذلك مواصلة وسائل الإعلام المختلفة لدورها في التوعية بمخاطر الفساد. وزيادة برامج التأهيل والتدريب لمنظمات المجتمع المدني للمساهمة الفاعلة في مكافحة الفساد.

30- تفعيل دور مراكز الدراسات والبحوث، وتوسيع نطاق عملها في مجال البحث والدراسة، ودعم البحوث العلمية في مجال مكافحة الفساد، وتشجيع الدراسات الميدانية حول تحليل هذه الظاهرة من أجل بلورة أطر نظرية ونماذج علمية لمعرفة الدوافع وتشخيص الأسباب وتحليل الظروف المسببة للفساد والتي يتم استنباطها

من قضايا الفساد التي حدثت وتحدث في الواقع العملي، وذلك لتبصير الدولة والأجهزة الإدارية الخدمية بأهمية الاستفادة من تلك البحوث والدراسات وما تنتهي إليه من توصيات.

مراجع الكتاب

القرآن الكريم

1- زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1994.

2- حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة،رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية مفتوحة، الدانمرك، 2010.

3- داود خيرالـلـه، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها، دراسة منشورة في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ط2، بيروت، 2006.

4- سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، سلسلة تقارير قانونية (67)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الـلـه - تموز 2006.

5- هلالي عبد الـلـه أحمد، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة: دار النهضة العربية، 1988.

6- صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ (بغداد: مطبعة الشرطة، 1983.

7- أعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري، عمان: دار وائل للنشر، 1999.

8- محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، عمان: دار الثقافة، 1996.

9- إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الاعتداء على الوظيفة العامة والمال العام (القاهرة: المكتبة القانونية، 2000.

10- أحمد خفاجي، جرائم الرشوة القاهرة، دار قباء، 1999.

11- سامي جبارين، استغلال النفوذ الوظيفي، سلسلة تقارير قانونية (67)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الـلـه - تموز 2006.

12- كامل السعيد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، عمان: دار الثقافة، 1997.

13- محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات الخاص، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1998.

14- كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني- الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، عمان: دار الثقافة،1997.

15- د.عزمي الشعيبي، الفساد: دراسة حالة فلسطين المحتلة، ندوة "الفساد والحكم". الصالح في البلاد العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 20-23 سبتمبر 2004.

16- دراسة مقارنة في مدى استجابة التشريع العراقي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004, بحث منشور في موقع http://www.nazaha.iq.

17- د. ماهر عبد شويش الدرة- شرح قانون العقوبات- القسم الخاص- المكتبة القانونية- بغداد- طبعة منقحة- 2007.

18- د. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية- 2007.

19- د. عباس أبو شامة، عولمة الجريمة الاقتصادية، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، 2007.

20- د. عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1985.

21- د. سعد إبراهيم الأعظمي، موسوعة مصطلحات القانون الجنائي، ج1، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2002.

22- د. عبد الحكيم الشرجبي، أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن (نحو بلورة لرؤية المانحين)، جامعة صنعاء، بدون تاريخ.

23- ياسين الصرايرة وآخرون،المنهج التجريبـي لمعالجة الفساد الإداري في القطاع العام الأردني، عمان، بدون ناشر، 1421هـ.

24- د. احمد عبدالكريم سلامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1993.

25- د. عصام عبدالرزاق العطية، القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، بغداد، 1987.

26- د. حسام الدين فتحي ناصف، المرونة المتطلبة في تطبيق القانون المحلي على وقائع المسؤولية التقصيرية المعقدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

تعد ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، فقد ارتبط وجود هذه الظاهرة بوجود الأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، وهي ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر أو دولة او ثقافة دون أخرى. وتتفاوت ظاهرة الفساد من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع واخر، وبالرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية إلا أن البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة السياسية كالأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية تشجع على بروز ظاهرة الفساد وتغلغلها اكثر من أي نظام آخر، بينما يقل حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أسس من احترام حقوق الإنسان وحرياته العامة وعلى الشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

وبالرغم من أن الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات الا انه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد بين شعب واخر تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما تختلف النظرة إلى هذه الظاهرة باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها وذلك ما بين رؤية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

وربما لا تكون أخطر نتائج الفساد هي هدر المال العام والخاص، ولكنه الخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، فتضعف المؤسسات الحكومية ويتراجع أداؤها، ويكاد يكون مفروغا منه في الأردن أن المؤسسات الصحية والتعليمية الرسمية لم تعد قادرة على أداء مهماتها، وهي في العاصمة عمان أضعف بكثير من القطاع الخاص، واذا واصلت عملها في هذا المسار فإنها ستصل إلى الانهيار والتوقف في غضون سنوات قليلة لا تتجاوز عشر سنوات. وأما حكايات الدروس الخصوصية في مصر فهي من الوضوح والعلنية إلى درجة تؤكد الإفلاس التام للمؤسسة التعليمية الرسمية، هذا رغم الإنفاق الكبير "نسبيا" الذي يدفع في قطاعي التعليم والصحة، وجيوش الموظفين والمعلمين والأطباء المكدسين في وزارتي التعليم والصحة.

ISBN 978-977-722-048-4





8 أشارع أحمد فخرى مدينة نصر – القاهرة . تليفاكس : 22759945 - 22739110 (202)
elarabgroup@yahoo.com info@arabgroup.net.eg
www.arabgroup.net.eg